منظمة العمل العربية



مكتب العمل العـــربى

نحـــو
استراتيجية عـربية
للتشغيل

3
1

اهداءات ٢٠٠١



منظّمة العمَل العربية

مَكتب العمَل العرَبي

نحو استراتيجية عربية للتشغيل

المحتويـــات

الموضوع	الصفحة
تقديم :	٥
أولا : مدخل :	
مفاهيم الاستراتيجية والتكامل والاستخدام والتنمية	٩
ثانيـا : حجم القوى العاملة العربية	
ونموها ومستويات البطالة	١٧
ثالثـا : أنواع البطالة ومداها فى البلدان العربية	٢٧
رابعا : جهود البلدان العربية لإيجاد فرص للتشغيل	
وأوضاع القوى العاملة والتشغيل فى فلسطين	٣٥
خامسا : الهجرة والتنقل وعلاقتهما بالتشغيل	٤٥
١ – نظرة عامة عن التنقل والهجرة	٤٧
٢ – التحويلات	٤٩
٣ – تنظيم التنقل	٥١
٤ – تعريب العمالة الوافدة	٥٤
٥ – سياسة التوطين	٥٨
٦ – الهجرة العائدة	٦١
سادسا : تجربة إعداد الاستراتيجيات العربية القطاعية	٦٥
١ – جهود منظمة العمل العربية	٦٧
٢ – إعداد استراتيجية العمل الاقتصادى العربى المشترك	٦٨
٣ – إعداد استراتيجية تطوير التربية العربية	٧٠
٤ – إعداد استراتيجية تنمية القوى العاملة العربية	٧١
سابعا : تصورات لإعداد الاستراتيجية العربية للتشغيل	٧٥
مرفق (١) : قرار مؤتمر العمل العربى	
فى دورته الثامنة عشرة بشأن التقرير	٨٧
مرافق (٢) : تقرير لجنة .	
استراتيجية التشغيل والتكامل فى مجال .	
القوى العاملة فى الوطن العربى	٨٩

نحـو استـراتيجية عربية للتشغيـل

تقـــديم

أقر مؤتمر العمل العربى إعداد استراتيجية **للتشغيل والتكامل فى مجال القوى العاملة فى الوطن العربى** ، مدفوعا بمشاكل التشغيل والبطالة الحادة ، التى تفاقمت فى السنوات الأخيرة .

وقد حرص المؤتمر دوما على وجود تصور استراتيجى للعمل فى مجال اختصاص المنظمة ، بل انه كان **من المبادرين بالمناداة بوضع استراتيجية علمية مدروسة للتنمية المتكاملة فى الوطن العربى** ، وكان ذلك فى وقت مبكر منذ الدورة الثالثة له فى الرباط عام ١٩٧٤ . وكانت هذه الفكرة هى جوهر تقرير المدير العام لتلك الدورة الذى كان بعنوان : « الأمل والتحدى » ، وقد تلته – بعد ذلك – تقارير لكل دورة ، حملت فى طياتها أبعادا استراتيجية للعمل ، وكان أقربها لموضوع استراتيجية التشغيل تقرير عام ١٩٨٢ ، المقدم للدورة العاشرة بعنوان : « نحو سياسة رشيدة للاستخدام فى الوطن العربى » .

وكان أهم إنجاز للمؤتمر فى مجال إقرار التصورات الاستراتيجية ، موافقته على « **استراتيجية تنمية القوى العاملة العربية** » ، خلال الدورة الثالثة عشرة له (بغداد ، مارس / آذار ١٩٨٥) ، وذلك بعد أن درسها خلال دورتين سابقتين . وقد مثلت تلك الاستراتيجية خلاصة جهد طويل شمل تنظيم ندوة ثلاثية موسعة حول الموضوع ، وعقد العديد من اجتماعات الخبراء وإعداد الدراسات . وقد مثل ذلك الجهد استجابة مباشرة لإقرار مؤتمر القمة العربى الحادى عشر بـ (عمان ، نوفمبر /

تشرين الثانى عام ١٩٨٠) **لاستراتيجية العمل الاقتصادى العربى المشترك** .

وقد فرضت أوضاع العمل عامة فى الوطن العربى ، وتفاقم مشكلات التشغيل وخاصة فى السنوات الأخيرة ، إعداد تصور استراتيجى للتشغيل فى إطار التكامل العربى فى مجال القوى العاملة .

وإذا كانت الاستراتيجية هى فى الأساس ثمرة حوار واسع معمق مع المعنيين من ساسة وإداريين وفنيين ، ونتاج جهد بحثى يغوص فى جوهر مشكلات التشغيل ويقترح الحلول الممكنة لها ، ولأنها وثيقة عمل لأمد طويل وليست اجتهادا فكريا مجردا أو تمرينا فى تصور المستقبل ... لكل ذلك فإنه لا يتوقع أن تقدم هذه الوثيقة التصور الاستراتيجى المرغوب .

غير أن هذا التقرير **يحاول الإجابة على السؤالين الكبيرين : لماذا ؟** .. **وكيف ؟** ..

وللإجابة عن : **لماذا استراتيجية التشغيل ؟**..

يبسط التقرير المفاهيم الأساسية التى تحكم الاستراتيجية ، وظروف التشغيل فى الوطن العربى وآفاقه ، وأهم المشكلات التى تحيط به ، ومنها الطلب غير المستجاب على التشغيل ، والبطالة ، والداخلين الجدد فى سوق العمل ، وجهود « توطين » الوظائف ، والتشغيل فى الريف ، والتشغيل فى القطاع غير المنظم . كما يركز التقرير على الهجرة والتنقل وارتدادهما ومصاحبات ذلك .

وللإجابة عن : **كيفية صياغة استراتيجية التشغيل ؟**..

يستعرض التقرير الجهود العربية لإعداد الاستراتيجيات القطاعية ، والجهود الدولية لتطوير التشغيل ، وأهم العناصر التى تعنى بها الاستراتيجية ، ويخلص التقرير إلى خطوات عملية فى إعداد الاستراتيجية المنشودة .

وقد درس مؤتمر العمل العربى فى دورته الثامنة عشرة (القاهرة ، ٦ - ١٢ مارس /آذار عام ١٩٩٠) هذا التقرير وتضمن قراره بشأن موضوعه :

(أ) اعتبار عقد التسعينات عقدا عربيا للتشغيل .

(ب) إعداد الاستراتيجية العربية للتشغيل ضمن النتائج المبكرة لعقد التسعينات .

(جـ) تشكيل لجان قطرية تعنى بالتشغيل .

(د) عقد لقاء عربى علمى عام ١٩٩١ حول استراتيجية التشغيل .

(هـ) إدراج متابعة إنجازات عقد التشغيل ضمن جدول أعمال المؤتمر .

ومكتب العمل العربى إذ يعيد طبع هذا التقرير ، بعد أن نفذت الطبعة المخصصة للمؤتمر ، فإنه يرغب فى تعميم الإطلاع عليه ، واستدراج الملاحظات والمعلومات التى تثرى جهد المنظمة فى هذا الميدان وترشد خطاها .

والله ولى التوفيق ،،،

بكر محمود رسول

المدير العام لمنظمة العمل العربية

أولا : مدخل

مفاهيم الاستراتيجية
والتكامل والاستخدام والتنمية



حدد مؤتمر العمل العربى الثامنة عشرة ، موضوع : « **استراتيجية التشغيل والتكامل فى مجال القوى العاملة فى الوطن العربى** » ليكون محور البند الحادى عشر من جدول أعماله .

وجاء قرار المؤتمر بعد عرض عدة أفكار ، منها : عقد عربى لتطوير التشغيل ، والاستخدام الأمثل للقوى العاملة العربية ، مع التركيز على الهجرة والتنقل .

والعنوان يتضمن مفاهيم الاستراتيجية والتشغيل والتكامل والقوى العاملة على المستوى العربى . ويهمنا التعرف فى مجاله على تلك المفاهيم التى تحكم ما سوف يرد فى هذا التقرير ، ويمهد لصياغة الاستراتيجية المنشودة .

١ - مفهوم الاستراتيجية والتكامل :

فالاستراتيجية ، مع الاختلاف حول مفهومها ، يمكن القبول بها باعتبارها : **« مجموعة من المبادئ الدالة على المسارات الرئيسية للعمل وللوسائل والإمكانات المتاحة لها ، الراصدة لاحتمالاتها ، وبدائلها المتعددة المنظمة لها بعضها مع بعض بصورة متماسكة ، المنطوية على المرونة لإعادة تشكيلها وفقا لتغير الظروف والأحوال »**[1] :

وقد يكون المدى المعقول لهذه الاستراتيجية عقدين من الزمن ، وهذا يعنى أن توزع فترة فعالية الاستراتيجية المنشودة على عقدين وبالتساوى تقريبا ، وهى أيضا فترة التحولات الكبرى فى مسار الإنسانية ، وأن يكن من الصعب التكهن بما تحمله هذه الفترة من مفاجآت ، إلا أن المؤكد فيها هو اعتمادها على إبداع الإنسان ومهارته وجهده أكثر من اعتمادها على مصادر الثروة المادية ، واعتمادها على المعلوماتية أكثر من استنادها إلى ميكنة العمل ، وانطلاقها إلى آفاق من المعرفة الجديدة مثل : الهندسة الوراثية ، وتعاظم دور التبادل الخدمى فيها بديلا عن التبادل السلعى ، واضمحلال الكيانات الصغيرة

---

(١) تم استعارة هذا التعريف مما توصلت إليه لجنة إعداد إستراتيجية التربية العربية - ١٩٨٦ ، فى تقريرها ص (٢١٨) .

ودعم هذا التعريف باحثون مثل : د . محمد لبيب شقير ، ومحمود الإمام : فحاول الاول تبسيط المفهوم ليعنى « الفلسفة العامة » .. واكد الثانى على انها « عملية التحرك عبر الزمن فى مسارات لابد من سلوكها حرصًا على بلوغ الهدف النهائى .. » .

الحجم ، لتتجمع فى كيانات أكبر قابلة للصمود أمام رياح التغيير ، وتضاؤل الاعتبارات « السياسية » لتترك مكانا أرحب أمام الضرورات « الاقتصادية » .. هذه المعطيات وغيرها تمثل تحديا جادا أمام استراتيجية يفترض أن تحدد مسار التشغيل أو الجهد البشرى فى الوطن العربى .

ويعتمد هذا التقرير على مفهوم : « التكامل العربى » ، والتكامل مفهوم عمدت إليه مجموعات دول عديدة فى قارات العالم ، بل أصبح منهجا ثابتا لمسار مجموعات الدول ذات الخصائص المشتركة . وهو يرقى عن مفهوم التعاون والتنسيق ، بل تربطه التعريفات الغربية بتنازل الدولة طواعية عن قدر من اختصاصها فى المجال الذى ترغب فيه الدخول فى علاقات تكاملية بصدده ، ويخالف ذلك المفهوم السوفياتى الذى يشدد على سيادة الدولة بالرغم من إيمانها بالأممية الاشتراكية[1] . وقد حددت مجموعة من الشروط لنجاح العملية التكاملية ، منها : وجود العدو الخارجى المشترك ، وجود الدولة القائد أو الإقليم القاعدة ، الإحساس بالتوزيع العادل للمكاسب ، الثقافة السياسية المشتركة ، وجود نخب حاكمة ذات أهداف سياسية متقاربة ، وجود المؤسسات والمنظمات الاقليمية الحكومية وغير الحكومية ، ضمان عدم تحدى مفهوم : « سيادة الدول الأطراف » فى بدء العملية التكاملية .

أما عن مناهج العملية التكاملية ، فيشير المختصون إلى ثلاثة مناهج تحديدا ، هى : المنهج الفيدرالى أو الاتحادى ، ومنهج التفاعلات أو الاتصالات ، والمنهج الوظيفى .

والتاريخ السياسى العربى غنى بالحوار والأفكار حول المنهج الأول .

أما المنهج الثانى فيعتمد أكثر على الشعور بالانتماء إلى جماعة ، ووجود الاتفاق العام والاستجابة المتبادلة[2] والمنهج الوظيفى الثالث نال شهرة خاصة بنجاحه فى تجربة السوق الأوربية المشتركة ، ومحتوى هذا المنهج هو البدء بالمجالات التى لا تثير مشاكل سياسية وتعطى فوائد أو عوائد اقتصادية واجتماعية ، وتخضع لاعتبارات فنية وعلمية ، وتوسيع هذه المجالات بشكل تدريجى وتطورى وعلى أسس عقلانية ، وبذلك يثمر هذا الجهد تكاملا سياسيا كنتيجة طبيعية للتكامل الفنى والاقتصادى والاجتماعى . ويتوقع أصحاب هذا المنهج حدوث أزمات ، غير أنهم يرون فيها : « **اللحظة الخلاقة لتحقيق الممكن ، وإعادة تحديد الأهداف على المستوى الأعلى** » .

---

(١) ينظر : المناقشة التفصيلية فى : د . محمد لبيب شقير : الوحدة الاقتصادية العربية ، تجاربها وتوقعاتها . ص ٨٣٦ - ٨٧٤ .

(٢) ينظر : دراسات كارل دوتيش ، من جامعة هارفارد مثل :
Carl Dieutsch. Political community at the international level.

والمنهج الوظيفى فى التكامل يبرر – إلى حد بعيد – قيام مؤسسات العمل العربى المشترك ، وفى مقدمتها منظمة العمل العربية . وبالإضافة إلى طموحه الوحدوى ، فقد تبلورت له وظيفة هامة وهى التكامل الانمائى ، أو « الإنماء المتكامل » ، بذلك يأخذ بعد التنمية التوجه الرئيسى لعملية التكامل .

ويثير : « التكامل العربى الإنمائى » قضية هامة تتمثل فى إمكانية حصر عملية التكامل فى مجالات معينة ، أم ضرورة شموله لمختلف الجوانب الاقتصادية والاجتماعية ، وهذه قضية سوف تواجهها استراتيجية التشغيل المنشودة بحكم تناولها للتكامل فى مجال القوى العاملة .. وهذا المجال يتسع ليشمل الإنسان العربى المنتج وعلاقته بمحيطه ، كما يغطى الأنشطة المنتجة فى أدق تفاصيلها ، ووسائل تنمية قدراته ، وفرص الاستثمار الأمثل لطاقاته داخل حدود الدولة الواحدة وفى إطار الوطن العربى ، وعلاقة كل ذلك بالتنمية فى إطار قطرى أو شبه إقليمى أو عربى .

ويستحق مفهوم التشغيل والقوى العاملة – بناء على ما سبق – قدرا من التوضيح .

٢ – مفهوم العلاقات بين التشغيل والقوى العاملة والتنمية :

يتطابق مفهوم التشغيل غالبا مع مفهوم العمل ، بالرغم من أن التشغيل يتضمن علاقة منظمة للعمل بين مشغل ومشتغل . كما يتسع مفهوم العمل ليتجاوز الجانب الاقتصادى إلى الجانب الدينى والاجتماعى والسلوكى ، كما هو الحال فى الدين الإسلامى الحنيف ، وقد استخدم العمل بالمفهوم الاقتصادى فى الدين الإسلامى فى مواقع كثيرة من القرآن الكريم ، فإليه تعود كل فضائل الإنسان : « وأن ليس للإنسان إلا ما سعى » [١] ، وتعدد أنواع العمل : « إن سعيكم لشتى » [٢]. وقد ورد ذكر العمل ومشتقاته فى القرآن الكريم فى ثلاثمائة وإحدى وسبعين موضعا فى ثمانى وستين سورة من سورة[٣]، كما حددت الأحاديث النبوية الشريفة مفهوم العمل وفضله ، ففيها نجد توجيها بأن : « الله يحب العبد المؤمن المحترف » ، و« أن أفضل الكسب عمل الرجل بيده » ، و « أن العمل عبادة » ، وأن « عليكم بالطلب » أى بطلب الرزق .. الخ . والإسلام – فى جميع أحكامه – أوجب العمل على القادرين عليه ورفعه إلى منزلة العبادة .. فمن خرج يسعى

(١) سورة النجم ، الآية ٣٩ .

(٢) سورة الليل ، الآية ٤ .

(٣) المعجم المفهرس لألفاظ القرآن الكريم ، وضع الأستاذ محمد فؤاد عبد الباقى ، القاهرة ، ص ٤٨٣ – ٤٨٨ .

ينظر كذلك : منظمة العمل العربية ، مفهوم العمل وأحكامه فى الإسلام ، بغداد ١٩٨٣ .

على أولاده الصغار أو ابوين شيخين أو على نفسه فهو فى سبيل الله .

وقد عالجت المفاهيم المعاصرة العمل على انه حق أيضا . وقد التزمت بذلك مجموعة الدول المصنعة والدول العربية التى أتبعت سياسة الرفاه الاجتماعى بفضل عوائد ثروتها وقلة حجم سكانها .

ويثار تساؤل وجيه حول واجب الدول العربية القادرة على تحمل قسط من ضرورات تمكين المواطن العربى من هذا الحق ، خاصة إذا تبين - لأسباب موضوعية بينة - عجز حكومته القطرية عن ذلك خلال هذه المرحلة . ويرتبط بهذا الحق فى الوطن العربى واجب المساهمة فى التنمية بقدر الحق فى التمتع بثمرات التنمية هذه . والتنمية العربية تتجاوز محصلة التنمية فى كل قطر ، إلى التنمية على المستوى العربى ، المستجيبة لدواعى العيش الكريم فى الفترة التى تعنى بها الاستراتيجية .

وارتباط حق العمل بواجب الإسهام فى التنمية العربية ، يبرز ظاهرة هدر شديدة .. فالبطالة هدر مقيت وعبٌ ثقيل عندما تكون فرص التشغيل متاحة فى جزء من الوطن العربى . والتشغيل الناقص ، أو البطالة المقنعة تبذير للطاقة العربية على المستويين القطرى والعربى . وعدم استخدام المهارات المكتسبة والمعرفة التى تقدمها مؤسسات التعليم والتدريب ، ضياع صارخ لاستثمارات ثمينة على المستويات الشخصية والقطرية والعربية .

ومع العلاقة الوثيقة بين التشغيل والتنمية ، فمازال البعض يعتقد بإمكان حل مشاكل التشغيل بصورة تلقائية من خلال العناية بالتنمية الاقتصادية . وقد جرب هذا المنهج ، بكثير من الثقة ، فى بعض البلدان العربية ذات الحجم السكانى الكبير نسبيا والمتوسط .. غير أن مشاكل التشغيل فى تلك البلدان تفاقمت فى السنوات الأخيرة بدرجة خطيرة .

والواقع ، أن النمو الاقتصادى ، معبر عنه بمؤشر زيادة الدخل القومى ، مثمر فى زيادة فرص العمل والدخل ، إلا أن ذلك غير كاف فى حالة البلدان النامية عموما ، والبلدان العربية خصوصا ، بالرغم من أن هذا المنهج أثبت فعالية شديدة فى تجربة البلدان المصنعة التى رافق تطورها الاقتصادى الاستخدام الكامل فيها أغلب فترة التجربة . ويعود عدم صلاحية المقارنة إلى أسباب واضحة يذكر منها :

● الزيادة السكانية التى واجهتها البلدان العربية فى وقت مبكر من نموها ، وما تحقق فيها من نمو اقتصادى تلتهمه هذا الزيادة السكانية ، فى حين تزايد السكان الأوربيون بدرجة بطيئة ، لعدم تسارع الخدمات الطبية ، كما هو الحال فى البلدان العربية ، أكثر من النمو الاقتصادى ، ولوجود منافذ يتوسع من خلالها السكان الأوروبيون ، فى أمريكا واستراليا والبلدان المستعمرة سابقا ، واعداد هؤلاء مع نسلهم يقدر بالملايين .

● اعتماد الصناعة فى القرن الماضى على كثافة العمل القادرة على أمتصاص العمالة غير الماهرة فى الريف الأوروبى . وتم تطوير الاستخدامات التكنولوجية فى فن الإنتاج بما يتفق مع الاحتياجات الأوروبية ، فجاء تدريجيا وانتقائيا ، فى حين عمدت البلدان العربية فى نهضتها الصناعية الموعودة ، على أحدث تطورات فن الإنتاج القليل الاستخدام لليد العاملة ، الشره إلى كفاءات ومهارات تحتاج إلى تطوير مستمر واعتماد على العالم الخارجى فى جانب من المواد الضرورية للإنتاج والصيانة والتدريب .

● اعتماد النمو الاقتصادى العربى على تطوير الصناعة بإنتاج سلع الإحلال ، وفى قليل من الدول على السلع التصديرية . غير أن مجاراة التطور التكنولوجى يحتاج دوما إلى رؤوس أموال لا تتوفر فى البلدان المعنية ، ويعتمد على وسائل تخطيط وإدارة وتعبئة للموارد أكثر كفاءة بصورة مستمرة وهى نادرة ، ويحتاج خاصة إلى مزيد من الخبرة ، الأمر الذى لم يكن ضروريا فى القرن الماضى لبساطة وسائل الإنتاج[1] .

هذا التباين فى الظروف لا يوفر فرص النجاح للتجربة العربية إذا أريد لها محاكاة التجربة الأوروبية .

وبدون وجود خلفية للتجربة الأوروبية فى القرار التنموى العربى ، فإن هناك شبهة فى تناقض بين هدفى تعظيم الدخل وتعظيم التشغيل .

والواقع أن زيادة التشغيل ينتج عنه ، بالضرورة ، زيادة فى الدخل ، إلا أن العكس ليس دائما صحيحا ، إذ أن جدوى زيادة الدخل تعتمد على عدالة التوزيع ، وقد ظهر هذا واضحا فى تجارب بعض البلدان النامية مثل كولومبيا . وتركز الثروة قد يفيد فى زيادة الاستثمارات ، لكنه يزيد الطلب على السلع المستوردة ويحد من القوة الشرائية لغالبية السكان ، ويعمق جيوب الفقر والفاقة ، ويولد توترات اجتماعية قد تعصف بكل إنجاز .

ولاشك أن ألد أعداء الإنسان هو الفقر الذى يصاحبه غالبا المرض والجهل . وقد تبين أن أنجع الأسلحة لمقاومته ، فى البلدان النامية ، هو التشغيل . وباستثناء دول عربية محدودة تعتمد على التمويل الحكومى للرفاه الاجتماعى فيها ، فإن سلاح الوطن العربى لمقاومة الفقر هو الاستخدام أيضا .

وقد يظهر تعارض حقيقى بين تعظيم الدخل وتعظيم الاستخدام ، وهنا يتوجب التوفيق بتقديم قدر من التضحية من زيادة الدخل لصالح تطوير الاستخدام .

وتتباين ظروف الأقطار العربية بشدة خاصة من حيث عدالة التوزيع ، توفر الأرض

---

(١) لمزيد من التفاصيل ينظر : J. Mouly and E. Costa, Employment Policies in Developing Countries P.P. 15 – 29 ILO. 1974.

الزراعية ، الاعتماد على التجارة الخارجية ، مدى الاكتفاء الذاتى ، المستوى الصناعى والخدمى ، المستوى المهارى والمعرفى للإنسان ، فرص الاستثمار .. الخ .. وعندئذ يصعب تصور استراتيجية عربية للتشغيل تحاول تحديد المسار الأمثل لجهود التشغيل فى كل قطر على حده تبعا لظروفه الشديدة التباين عن غيره . وقد تقلل تجمعات التعاون الاقليمية من حدة التباين ، غير أن حلول مشاكل التشغيل بالتحديد لا تتيسر لها من فرص خارج النظرة الشاملة للوطن العربى ، فالنظرة إلى الوطن العربى ، فى تكامله ، يختفى منها الجزء الأعظم من المشكلات المستعصية :

- فضغط زيادة السكان أو نقصه لن يكون عبئا ، بل قد يظهر الوطن العربى ، وهو لم يستكمل حجم سكانه الأمثل بعد .
- وعجز الاستثمار قد يستحيل إلى فرص واسعة تؤمن النمو المتوازن والأمن للمدخرات المالية العربية .
- ونقص المهارات والمعارف المكتسبة ، أو الهدر فيها يتحول إلى توازن .
- والتبعية للعالم الخارجى تتحول إلى أكتفاء ذاتى إلى حدود بعيدة .
- والأخطار الخارجية والداخلية تتضاءل وهى محاصرة .

فالاستراتيجية المنشودة شاملة للوطن العربى شمولا لا يحد من تناولها لحلول تعالج مشاكل التشغيل المتباينة .

ولتقدير مدى تغطية استراتيجية التشغيل لمشاكله وآفاقه ، يتحتم القرب من واقع التشغيل فى الوطن العربى ، وتحديد أهم مشكلاته ، وهو موضوع الفقرة التالية .

ثانيــا

حجم القوى العاملة العربية ونموها ومستويات البطالة



١ - حجم القوى العاملة العربية وآفاق نموها :

يقدر حجم القوى العاملة العربية ، هذه السنة (١٩٩٠) بنحو ٦٤,٥ مليون عامل ، وقد يصل هذا الحجم إلى ٩٩ مليون فى نهاية القرن ، وإلى ١٢٣ مليون بحلول عام ٢٠١٠ ، ومع ذلك فهو حجم ضئيل مقارنة مع حجم السكان البالغ حاليا ٢٢١ مليون نسمة ، والذى قد يصل إلى ٣٦٢ مليون نسمة بعد ثلاثة عقود .

وقلة حجم القوى العاملة النسبى يعود إلى ضعف المساهمة فى النشاط الاقتصادى ، وهذا بدوره يعود إلى أمرين :

أولهما : شباب السكان ، ذلك أن ٥٣ ٪ من العرب هم دون ٢٠ سنة .

وثانيهما : الضعف الشديد لنشاط الإناث الذى لا يزيد معدله عن ١٠,٦ ٪ (عام ١٩٩٠) فى حين أن هذا المعدل يبلغ ٤٧,١ ٪ للذكور[1] .

ويتزايد حجم القوى العاملة سنويا بمعدل ٢,٥١١ مليون خلال عقد التسعينات . وقد ترتفع الزيادة فى العقد المقبل إلى ٣,٣٥ مليون سنويا ، فهناك حاجة إلى ما يزيد عن مليونى ونصف مليون فرصة عمل مطلوب توفيرها سنويا إذا أريد لمعدلات البطالة إلا تتفاقم .

والحقيقة أن الزيادة الفعلية للقوى العاملة سوف تكون أكبر مما تشير اليه الاسقاطات الديموغرافية . ففى الحاضر توجد اعداد كبيره من الزاهدين فى العمل ، ويوجد منهم فى مصر وحدها ٦٦٧ الف (تعداد عام ١٩٨٦) ، اغلبهم فى الريف (٤٠٠ الف) ، وكثير من هؤلاء زاهد عن العمل لأنه لا يتوقع اى فرصة للعمل ، وهذه ظاهرة شائعة فى البلدان النامية ويبدو بها عدد الذين يحتاجون إلى عمل معتمدا جزئيا على الذين حصلوا عليه .

كما توجد اعداد كبيرة من الملتحقين بمستويات التعليم المختلفة ، وهناك قرابة مليونين منهم فى مصر وحدها ، تجاوزت اعمارهم ١٥ سنة ، وهناك توجه يتزايد فى البلدان الكثيفة السكان بتوجيه الطلبة نحو التعليم الفنى والتدريب المهنى ، ونجاح هذا التوجه يجعل اعدادا منهم تدخل سوق العمل فى وقت مبكر .

وتعجز القياسات الاحصائية عن تحديدنشاط المرأة فى الوقت الحاضر ، وتصنف

---

(١) ينظر : منظمة العمل العربية(المؤسسة العربية للتشغيل) إسقاطات القوى العاملة العربية ١٩٨٠ - ٢٠١٠ - طنجة ، ديسمبر/كانون الاول ١٩٨٨ (جدول ٥ - ١ ، ٥ - ٣) .

اعداد هائلة من النساء كمتفرغات للمنزل (١٢ مليون فى مصر) وبالتالى تكون ، خارج قوة العمل . هذا الوضع قد يتغير باسرع مما هو متوقع نتيجة التطور الاجتماعى المحتوم ، والوعى بالاحتياجات المادية ، وتحسين اساليب القياس والرصد الاحصائيين .

ويضاف إلى احتمالات زيادة القوى العاملة العربية عما هو مقدر :

- تسريح اعداد كبيرة ممن هم فى خدمة العلم ومن فى حكمهم والانفراج السياسى وضغط الانفاق الحكومى يدفعان إلى ذلك بشدة .
- عودة المهاجرين والمتنقلين التى أصبحت عبئا ملموسا قد يتضخم فى السنوات المقبلة ، واعداد هامة من العائدين لم تكن مصنفه ضمن حجم القوى العاملة الوطنية .
- اعداد اللاجئين كما هى الحال فى السودان حيث بلغت ١,١٦٤ مليون لاجىء (فى اغسطس / آب عام ١٩٨٨) .

وتتباين الاحتياجات إلى وظائف عمل جديدة من بلد إلى آخر لاختلاف حجم السكان . الا أن هذا التباين يقل فى اطار مجالس التعاون والاتحاد القائمة (ينظر الجدول ١) .

فبلدان مجلس التعاون الخليجى تزداد الحاجة فيها لنحو ٢٣٠ الف وظيفة عمل سنويا ، اذا استمر نموها السكانى الحالى ، وهناك مؤشرات عديدة لتباطؤ هذا النمو . وبالرغم من ذلك فان مجموعة هذه الدول تجابه حاجات جديده لم تعرف فى العقدين الماضيين وهى السعى لايجاد فرص عمل لمواطنيها . ويعود ذلك إلى تشبع قطاع الحكومة الذى يفضله الوطنيون ، ويبقى القطاع الخاص ذى الامكانيات الأكبر ، الا أنه فى الوقت نفسه لا يتحمس لتشغيل الوطنيين ، وذلك لوجود بديل من الوافدين . وهؤلاء يمثلون عماله مغرية للتشغيل لتدنى أجورها ، وربما لظروف العمل التى تقبل بها ، ولاسباب كثيرة أخرى . غير أن مشاكل التشغيل فى هذه البلدان هى تنظيمية وادارية وتشريعية ، وليست فى القدرة على توفير فرص العمل المجزية .

ومجلس التعاون العربى مدعو لايجاد قرابة ٩٥٠ الف فرصة عمل سنويا تتركز بطبيعة الحال فى مصر (رصد تعداد عام ١٩٨٦ عدد ١,٤٨٨ مليون عاطل عن العمل) . والعراق بين دول المجلس ، يملك قدرة كامنة على التشغيل ، ظهرت فى سنوات الحرب حيث قاربت العماله الوافدة اليه فى عام ١٩٨٣ قرابة ١,٧ مليون ، ومازال يستقبل قرابة ٦٠٠ الف من هؤلاء الوافدين (عام ١٩٩٠) قد يشكل بينهم ابناء مصر ٤٥٠ الف[1] .

---

(١) اعتمد التقرير على تمحيص الكثير من المعطيات والأرقام المعلنة ومع ذلك فهو عرضة للخطأ لعدم نشر بيانات دقيقة ، ولحراك الوافدين السريع .

الا أن هذه القدرة قد تحتاج إلى بضع سنوات لتبرز من جديد . والأردن الذى ظهر كمستقبل للعمالة فى الثمانينات ، إلى جانب ارساله لها ، قد تقل امكانياته وهى متواضعة فى حد ذاتها (٦٣ ألف وافد عام ١٩٨٨) . وقد تتطور امكانيات الجمهورية العربية اليمنية فى الاستخدام أكثر مما هو متوقع ، الا أن رصيدها من العماله المتنقلة لا يسمح لها بالمساهمة فى ايجاد فرص العمل بشكل واسع فى اطار مجلس التعاون .

وتحتاج بلدان المغرب العربى إلى ايجاد قرابه ٧٠٠ الف فرصة عمل سنويا . وهى مهمة عسيرة خاصة لوجود قرابة مليونى عاطل عن العمل فى مجموعة هذا الدول . والجماهيرية الليبية هى المستقبلة الهامة الوحيدة بين المجموعة وتستقبل حاليا حوالى ٦٣٨ الف عربى[1] .

جدول (١)
نمو القوى العاملة العربية
وتوزيعها بين مجالس الاتحاد والتعاون القائمة ١٩٩٠ - ٢٠١٠ (بالألف)

مجموعات البلدان العربية ضمن	نسبة ٪ توزيع القوى العاملة العربية	١٩٩٠	٢٠٠٠	٢٠١٠
مجلس التعاون الخليجى	٩,٣	٦٠٢٣	٨٣٦٠	١١٣٨٣
مجلس التعاون العربى	٣٧,٨	٢٤٣٦٦	٣٣٤٧٩	٤٦٩٩٥
اتحاد بلدان المغرب العربى	٢٧,٧	١٧٨٨٠	٢٥١٧٠	٣٤٨٨٨
باقى البلدان العربية	٢٥,٢	١٦٢٤٩	٢٢٦١٩	٢٩٨٦٩
المجموع	٪ ١٠٠	٦٤٥١٨	٨٩٦٢٨	١٢٣١٣٥

المصدر : جمعت من اسقاطات القوى العاملة العربية ١٩٨٠ - ٢٠١٠ الجزء الثانى / منظمة العمل العربية (المؤسسة العربية للتشغيل) طنجه ، ديسمبر/كانون الأول عام ١٩٨٨ .

---

(١) حركة العمالة العربية فى الجماهيرية العظمى - ندوة الهجرة الدولية ، عمان ، ٤ - ١٩٨٩/١٢/٩ .

وتزداد مشاكل الاستخدام فى البلدان الأخرى لوجود هجرة منها فى أوروبا قد تكون معرضة للعودة ، اضافة إلى مشاكل الاستخدام الكبيرة التى تواجهها موريتانيا اثر الأزمة الخطيرة مع جارتها السنغال . والجزائر بالرغم من ارتفاع معدلات البطالة فيها ، قد تكون فى حاجة إلى فئة من العمالة من البلدان الأعضاء فى الاتحاد . ومع كل الاعتبارات تبقى مشكلة التشغيل أهم مشكلة تواجه بلدان المغرب العربى .

والمجموعة الرابعة تمثل البلدان العربية التى لم تنضو بعد إلى مجالس الاتحاد والتعاون الثلاثة القائمة وتضم ربع القوى العاملة العربية . والحاجة إلى فرص عمل جديدة سنوية تصل لهذه المجموعة إلى ٦٣٠ ألف يعود نصفها إلى السودان . ويواجه السودان فى الوقت نفسه مشاكل تشغيل حادة بسبب تعثر جهود التنمية ونقص التمويل والنفاذ المستمر للهجرة إلى أراضيه من البلدان الافريقية المجاورة : (بلغ عدد الوافدين إلى السودان من الدول الأفريقية المجاورة قرابة ٢ و ٣ مليون عام ١٩٨٧ كما جاء فى البرنامج الرباعى للانقاذ والاصلاح والتنمية) .

ويقع فى هذه المجموعة دولة فلسطين التى تزيد القوى العاملة فيها سنويا بحجم ٩٥ الفا . وتأخذ أوضاع الاستخدام لابنائها وضعا استثنائيا وسوف يخصها التقرير بالتناول فى موقع آخر .

والنظرة العامة السابقة للحاجة إلى فرص العمل اعتمدت جانب الكم ، استنادا إلى نتيجة اسقاطات بذل فيها جهد كبير[1] . وتبقى هذه النظرة قاصرة وتحتاج إلى استكمال بالقرب من معرفة مستويات البطالة الحالية وأنواعها السائدة .

٢ - البطالة فى البلدان العربية :

من أبرز مشاكل تشغيل القوى العاملة ، العربية عدم كفاية تشغيلها لتأتى بعد ذلك ضعف كفاءتها فى التشغيل ونقص الكفاءة فى ادارة تشغيلها . وخطورة البطالة تكمن فى ارتباطها بعدالة توزيع الدخل ومحاربة الفقر وحرمان المصاب بها من تلبية حاجاته الاساسية ، وممارسة حق العمل الذى يتدعم الاعتراف به .

وقياس معدلات البطالة على المستوى العربى ليست بالمهمة اليسيرة ، اذ يجانبها نقص البيانات واختلاف التعاريف وقلة مسوح التشغيل ، ولاختلاف البنى فى وضع تشغيل المرأة والقوى العاملة الريفية .

---

(١) ينظر : منظمة العمل العربية - المؤسسة العربية للتشغيل - إسقاطات القوى العاملة - الجزءين الأول والثانى - طنجة ، ديسمبر كانون الأول ١٩٨٩ .

وما هو متاح من بيانات يشير إلى تعمق الظاهرة فى بعض البلدان العربية ، واستمرار تفاقمها فى بعض منها ، واصابتها حديثا لبلدان أخرى ، وظهورها فى بلدان منتجة للنفط وقليلة السكان بصورة غير منتظرة .

والبلدان ذات الحجم السكانى الكبير هى نفسها التى تبلغ فيها معدلات البطالة مستوياتها العليا ، وبذلك يتضخم حجم العاطلين عن العمل فى الوطن العربى .

ففى مصر والمغرب والجزائر والسودان والتى تمثل ٦٠٪ من القوى العاملة العربية قدر ما يقارب من أربعة ملايين عاطل عن العمل[1] فيها .

ويزيد عدد العاطلين عن العمل فى البلدان العربية الأخرى عن المليون . وتأتى فى مقدمتها تونس التى رصد تعداد عام ١٩٨٧ وجود ٣٠٠ ألف عاطل ، والصومال التى بلغ معدل البطالة فى الوسط الحضرى فيها ١٨,٦٪ ، وسوريا التى يقدر عدد العاطلين عن العمل فيها بنحو ١١٠ آلاف عاطل ، والاردن التى عرفت البطالة فى السنوات الثلاثة الماضية فتجاوزت نسبتها ٨٪ وربما بلغت ١٣,٢٪ ولم تكن نسبتها تتجاوز ٦٪ قبل ذلك .

وبذلك يبلغ عدد العاطلين عن العمل فى الوطن العربى قرابة خمسة ملايين . ومع هذا الحجم الكبير للبطالة فانه لا يصل إلى مستويات خطيرة ، اذ أن معدل البطالة العام فى الوطن العربى لا يتجاوز ٨٪ ، غير أن هذا يفترض استخدام الموارد العربية بتنوعها فى اطار مشترك ، بل أن هذا الاستخدام المشترك قد يحيل هذه البطالة المرتفعة إلى نقص للايدى العاملة ، وافتراض الصورة المثلى لاستخدام الموارد تبقى أمينه وتسمح فقط بالقول بانه كلما ازداد التعاون فى استخدام الموارد العربية كلما قلت البطالة . وقد ساعد التعاون العربى من قبل بالفعل فى تخفيف البطالة وذلك من خلال حركة تنقل الايدى العاملة . الا أن ذلك تم بصورة تلقائية ، واعتمادا على مبادرة الفرد المتنقل فى الاساس ، كما أن تيارات حركة التنقل هذه بدأت فى التلاشى لنقص فرص التشغيل فى بلدان الاستقبال . ومع ذلك فالفرص الواعده ماتزال كبيرة وكثيرة ، غير أنها تعتمد على الادارة

---

(١) مصر : ارتفع معدل البطالة فى الحضر من ١٠ ٪ إلى ١٥,٨ ٪ ، وفى الريف من ٦,٨ ٪ إلى ١٣,٨ ٪ ، وذلك بين عامى ٧٦ و ١٩٨٦ ، ومجموعة المتعطلين عام ٨٦ هو ١,٥٨٥٧ مليون .

المغرب : تظهر بيانات وزارة التخطيط أن معدل البطالة فى الوسط الحضرى تذبذب بين ١٨,٤ ٪ و١٤,٧ ٪ بين ٨٤ و ١٩٨٧ متجهًا إلى الانخفاض ، ووجود ٢٣٦ الف عاطل عن العمل فى الريف إضافة إلى ٨٥٢ الف ذوى شغل ناقص فيه .

السودان : أوضح تعداد ١٩٨٣ وجود ٣٨٤ الف عاطل ، وقد يكون الرقم الفعلى أكبر من ذلك خلال السنوات الموالية .

الجزائر : كان معدل البطالة فى عام ١٩٨٤ حوالى ١٦,٤ ٪ وقد ارتفع بعد ذلك ، وتفيد تقديرات وجود مليون عاطل عن العمل فى الريف والحضر .

الواعية للاستفادة المشتركة منها إحدى مهام استراتيجة التشغيل المنشودة ، هى توضيح تلك الفرص بصورة مدروسة .

والنظرة العامة السابقة للبطالة تبقى بحاجة إلى تحديد من خلال تلمس انواع البطالة ، وفئات العاطلين عن العمل . فضمن البطالة السافرة نجد الداخلين الجدد فى سوق العمل ، وبطالة المتعلمين ، وفى بعض الحالات البطالة فى الريف ، وضمن البطالة المقنعة نلتمس فئاتها فى الادارة الحكومية ، وفى القطاع الهامشى ، وفى العمل الزراعى .

وكنظرة عامة على أهمية أنواع هذه البطالة وانتشارها فى البلدان العربية التى تعانى من البطالة بصورة محسوسة (يزيد معدلها عن ٥٪) نعمد إلى اللوحة التقديرية التالية :

لوحة تقديرية
باهمية انتشار انواع البطالة فى البلدان العربية
والتى تزيد معدلات البطالة فيها ٥٪ ..

الدولة	بطالة سافرة				بطالة مقنعة		
	حضر	ريف	داخلين جدد فى سوق العمل	بطالة متعلمين	الادارة الحكومية	قطاع غير منظم	قطاع زراعى
المغرب	× × ×	×	× × × ×	×	–	× × ×	× × ×
موريتانيا	×	–	×	–	×	×	× ×
الجزائر	× × ×	–	× × ×	×	×	–	–
تونس	× ×	–	× × ×	–	–	×	×
السودان	×	× × ×	× ×	×	× ×	× × ×	× × ×
مصر	× × ×	× ×	× × ×	× × ×	× × ×	× ×	×
الصومال	×	×	×	–	×	× ×	× × ×
الاردن	–	–	×	× × ×	–	–	–
سوريا	×	–	×	–	× ×	× ×	×

* ملاحظة : تشير العلامة (×)إلى وجود الظاهرة ، وتكرارها يشير إلى مدى انتشارها .

ثالثـا

انواع البطالة
ومداها فى البلدان العربية



لتكملة العرض السابق حول البطالة ومستوياتها ، هناك حاجة للتعرف فى عجالة على أنواع البطالة السائدة ومدى استفحالها فى البلدان العربية ، وهى على النحو التالى :

(أ) الباحثون عن العمل لأول مرة :

نظرا لفتوة السكان فى الوطن العربى ، وللتسرب فى مؤسسات التعليم والتكوين ترتفع نسبة الباحثين عن العمل لأول مرة .

وحجم الفئة من السكان التى يعود اليها هؤلاء ، وتقع ضمن الاعمار ١٥ - ٢٤ سنة تبلغ عام ١٩٩٠ قرابة ٣٩ مليون ، وتصل مع نهاية العقد إلى ٥٧ مليون .

ولانها تمثل الشباب ، وقد تعرض لصور من الاحباط ، فانها تكتسى خطورة استثنائية .

● فى تونس يوجد من هؤلاء العاطلين عن العمل ٨٥ ألفا عام ١٩٨٧ ، من بينهم ٥٠ الفا تتراوح اعمارهم بين ١٥ و ١٧ سنة . وتمثل هذه البطالة نسبة ٢٦٪ من مجموع العاطلين عن العمل . وقد زاد هؤلاء بنسبة ٢١٪ عام ١٩٨٨ عن عام ١٩٨٧ .

● وفى الجزائر تبلغ نسبة طالبى العمل لأول مرة ٣٩,٤٪ من المسجلين الفعليين لطلب العمل .

● ويوجد منهم فى مصر[1] مليون و ٢٢٤ الفا تقل اعمارهم عن ٣٥ سنة ، أو ٩٢٣ الفا دون سن ٢٥ سنة ، وقد صنفوا (كمتعطل حديثا) بينهم ٤٥٪ فى الريف ، وبينهم ٢٣ الفا من الأحداث دون سن ١٥ سنة .

● وفى سوريا رصد تعداد عام ١٩٨٣ عدد ٧٧ الف عاطل عن العمل ، وكان بينهم ٣٢٪ من فئة العمر (١٥ - ١٩) سنه . واشارت تقديرات أخرى إلى وجود ١١٠ آلاف عاطل .

وهذه الظاهرة شملت أيضا البلدان العربية الخليجية ، بالرغم من ندرة البطالة فيها .

● ففى البحرين اشار آخر تعداد (عام ١٩٨١) إلى وجود ٧٤٥٨ عاطلا ، من بينهم ٧٨٪ دون سن ٢٤ سنة .

---

(١) ج . م . ع التعداد العام - نتائج العينة رقم ٨٦١ / ٨٩ / ام ت ، ص ص ٧٥ - ٨٠ .

● وفى الكويت رصد تعداد (عام ١٩٨٥) عدد ٣٣٩٤ عاطلا من الوطنيين ، بينهم ٣٣٪ دون سن ٢٤ سنة .

وظاهرة بطالة الشباب والداخلين الجدد فى سوق العمل نتاج طبيعى لشباب السكان . وسيعرف الوطن العربى زيادة مطردة فى القوى العاملة الشابة ، خاصة لاستمرار تشغيل اليافعين دون سن ١٥ سنة . ويوجد من هؤلاء هذه السنة ٢,٤٧ مليون ، أما الشباب دون سن ٢٤ سنة فيقدر عددهم عام ١٩٩٠ بقرابة ١٩ مليونا ، ويصلون فى نهاية القرن إلى ٢٦ مليونا .

ويتداخل مع هذه الظاهرة ظاهرة بطالة المتعلمين وحملة المؤهلات العلمية . فهذه البطالة بشكل خاص تجسم الهدر فى تنمية الانسان ، والعجز فى التخطيط وانفصام مؤسسات « التعليم والتكوين » عن « سوق العمل » .

(ب) بطالة المتعلمين والمهرة :

بذلت جهود كبيرة لنشر التعليم ، واتيحت فرص التعليم الجامعى بصورة متكافئة ، كما اتسعت جهود الاعداد المهنى والتدريب . وكل هذا الجهد يبقى دون مثيله فى البلدان المتقدمة ، غير أن ذلك لا يتوافق مع احتياج سوق العمل لسوء فى التكوين ، أو للتوسع فى بعض التخصصات ، ولانعدام وجود تخطيط فعال للقوى العاملة . كل ذلك تجسم فى ظاهرة بطالة المتعلمين بما فى ذلك خريجي الجامعات والفنيين . وربما كانت بذور ذلك ظاهرة ، غير أن فرص التنقل والهجرة كانت تمتص قدرا من هؤلاء . ومع انحصار الهجرة والتنقل وتراكم مخرجات التعليم والتكوين وتضخم الجهاز الحكومى ، برزت هذه الظاهرة بشكل خطير . اذ تمثل تحديا لجملة من المفاهيم والجهود الراسخة . منها التزام بعض الحكومات بتشغيل خريجى الجامعات والسعى المستمر للتوسع فى التعليم والتدريب . وقد بدأت هذه الظاهرة تستشرى فى كثير من البلدان العربية بعد أن كانت شائعة فى عدد محدود منها . بل أنها أصبحت تصيب بعض بلدان الخليج العربى .

وقد برزت هذه الظاهرة ، أكثر ما برزت فى الأردن ، فى السنوات القليلة الماضية ، وساهمت فى ارتفاع معدل البطالة بصورة فجائية . فبعد أن كان معدل البطالة ٦٪ عام ١٩٨٥ اذ ربما ارتفع فى عام ١٩٩٠ إلى ١٣,٦ ٪ ووصل عدد العاطلين عن العمل إلى ٩٠ الف . ويقدر عدد الفائض من التخصصات العلمية ٣٨ الفا مقابل ٥١,٧ الف من حملة الشهادة الثانوية وما دونها . وربما كان من بينهم ٨٤٨ من حملة الماجستير والدكتوراه ، اضافة إلى ١١٣٤٢ من حملة بكالوريوس ، و ٢٥,٨ الف من حملة دبلوم الكليات المتوسطة .

ان الفائض فى بعض التخصصات يثير الاستغراب ، فيقدر أن يكون بينهم ٥٥٦٠ مهندسا و ٢١٠٠ طبيبا وصيدليا و ٧٩٥٩ محاسبا واداريا واقتصاديا ، و١١٧٢ كيماويا ، وادنى فائض يقع على غير توقع فى تخصصات الآداب (١٢٣٥) والفلسفة (٤٧) .

وقد ارتبطت هذه الظاهرة فى الاردن بشكل خاص بانحسار فرص التشغيل فى البلدان العربية الأخرى . وقد جاء ظهورها فجائيا ، ذلك أن مسحا حديثا (عام ١٩٨٧)[1] لم يظهر أكثر من ٢٧٨٦ متعطلا يحملون مؤهلا (بما فى ذلك المستوى الابتدائى) وذلك ضمن ٣٥٥٣ عاطلا عن العمل فقط كانوا فى ذلك الحين .

هذه الظاهرة التى كانت محصورة فى بلد مثل مصر ، اصبحت تنتشر فى كثير من البلدان العربية وقد تضيف التسعينات مزيدا من هذه البلدان . والجديد فيها أنها مست سوق العمل فى البلدان الخليجية . وفى هذه البلدان مست النساء أكثر من الرجال . ففى الامارات التى سجل تعداد (عام ١٩٨٠) فيها ١٨٠٣ عاطلين وطنيين كان ٥٩,٦٪ من النساء العاطلات منهم من حملة الثانوية والشهادات الجامعية ، أما الرجال فكان منهم ٨١,١٪ أمى أو يقرأ ويكتب .

ونفس الظاهرة لوحظت فى قطر حيث ظهر فى عام ١٩٨٦ أن ٧٨٪ من الاناث العاطلات عن العمل من المتعلمات ، فى حين أن الذكور غير المتعلمين يمثلون ٦٩٪ .

ومع أن ظاهرة البطالة فى حد ذاتها محدودة للغاية ، الا أن بطالة الاناث مرتبطة بفرص العمل أمام المرأة الوطنية والمحدودة مقابل فرصها التى توسعت فى التعليم ، حيث غلبت نسبة الأناث فى بعض الجامعات نسبة الذكور .

وقد لوحظ فى الكويت صورة مماثلة ، الا أن الاناث هناك لا يمثلن الا ٤٪ من جملة العاطلين والذين بلغوا فى آخر تعداد (عام ١٩٨٥) ٣٣٩٤ فردا .

وتبدو بطالة حملة المؤهلات نتيجة ترافق الحرص على التوسع فى التعليم وذلك فى غياب تخطيط محكم طويل المدى .

● وفى هذا الاطار تعانى الجزائر من بطالة ربما ١٠٠ ألف من الجامعيين والفنيين عالى التخصص ، وفى الوقت نفسه تشكو من نقص فنى « الحلقة الوسطى » .

● غير ان الوضع فى مصر ، التى ماتزال حكومتها ملتزمة بتشغيل الخرجين ، بلغ

---

(١) مسح الصحة والتغذية والقوى البشرية والفقر - ١٩٨٧ ص ٢٢٠ المملكة الأردنية الهاشمية - دائرة الاحصاءات العامة - اغسطس / آب ١٩٨٩ .

مراحل الخطر ، فتمكين الخرجين من هذا الحق أصبح يستغرق سنوات ، والاعداد فى تزايد مستمر فتعداد عام ١٩٨٦ أورد بطالة ٢٦٠ ألف خريج جامعى ونحو ٩٢١ ألفا من مستوى التعليم المتوسط ، وقرابة ٧٩ ألفا من مستوى التعليم الثانوى .

● وفى السودان الذى يشكو من سحب الهجرة للمؤهلين فيه تعجز مكاتب التشغيل عن تلبية احتياجات طالبى العمل من المؤهلين .

● وفى تونس يلاحظ عام ١٩٨٨ ان ٣١٪ من طالبى العمل هم من المختصين ، وقد زادوا عن السنة السابقة بنسبة ٦,٤٪ .

واستمرار هذه الظاهرة يجسم هدرا فى استثمار ثمين فى الموارد البشرية ، وحلولها تتجاوز الجهود القطرية فى الأمد المنظور ، وقد تكون موضع اهتمام رئيسى لاستراتيجية التشغيل المنشودة . كما ان استمرارها يقود بالضرورة الى مزيد من البطالة المقنعة خاصة فى الادارة الحكومية ويهدر قيمة العلم والعمل معا .

(جـ) البطالة المقنعة :

يستعصى هذا النوع من البطالة على القياسات الاحصائية الدقيقة . وهناك جانب منه منظور يعتمد على عدد ساعات العمل المنجزة ، ويدخل فى هذا الاطار بطالة العمال الموسميين . الا ان هناك جانبا غير منظور يتمثل خاصة فى :

● سوء الاستخدام من زاوية الانتاجية وذلك لنقص فى المعرفة والتدريب .
● متعلمين لا يعملون فى مجال اختصاصهم أو فى مستوى التحصيل العلمى لهم .
● وجود أنواع من الاستخدام العائلى والاستخدام فى القطاع غير المنظم الذى تتدنى فيه الانتاجية لتردى وسائل الانتاج وضعف فن الانتاج .

ولتقدير البطالة المقنعة يتحتم تحديد وسائل الانتاج المثلى ، وفن الانتاج ، ومساحة الأرض فى الانتاج الزراعى ونوعها ، بل وتتناول مستوى التغذية وأمور أخرى ..

ومهما يكن من أمر فهذه من أقدم ظواهر البطالة فى الوطن العربى ، بدأت تنسلخ عنها البطالة السافرة بزيادة تقسيم العمل والتطور . إلا أنها فى الوقت نفسه تنمو باستمرار فى مؤسسات الوطن العربى الى درجة يقدر فيها عمل سنة فى ادارة حكومية بقيمة عمل أيام فقط . ولاسبيل لمعالجة ذلك الا بمراجعة سياسات الاستخدام القائمة ، والتقدم فى منظور الانتاجية سواء فى القطاعات السلعية أو الخدمية ، وتقييم الانتاجية فى هذه الاخيرة أكثر صعوبة واختلافا فى الاجتهاد .

(د) البطالة السافرة فى الريف العربى :

غالبا ما كانت البطالة فى الريف والقطاع الزراعى من نوع البطالة المقنعة أو التشغيل الناقص . غير أن استفحال البطالة حول جانبا منها الى بطالة سافرة فى الريف . وقد لوحظت هذه فى أكثر من بلد عربى .

● ففى المغرب تشير البيانات الى وجود ٢٦٧ الف قروى عاطلين عن العمل ، اضافة الى ٨٥١ ألفا ضمن التشغيل الناقص .

● وفى مصر تبدو الصورة أكثر وضوحا اذ أورد تعداد عام ١٩٨٦ عدد ٧٣٤ ألف عاطل عن العمل فى الريف يشكل الاناث بينهم ١٧٪ .

● كما أورد تعداد سوريا عام ١٩٨٣ وجود ٤٠٤١٥ عاطلا فى الريف السورى ، يشكل الاناث بينهم نسبة ٢٣٪ بل أنها فى هذا البلد أكبر منها فى الريف منها فى الحضر .

وهذه الظاهرة لها غرابتها . وتشير الى مدى استفحال البطالة بالرغم من التحفظ الذى يجب أن يؤخذ فى الاعتبار لاختلاف التعريفات .

والبلدان العربية جابهت أنواع البطالة السابقة بجهود تسابق بها زيادة القوى العاملة ، فما مدى تلك الجهود ؟

□ □ □

● ويبقى بين البلدان العربية حالة استثنائية تستحق الوقوف عندها وهى وضع القوى العاملة والتشغيل فى فلسطين . وسوف تكون الفقرة التالية مجال تناول الموضوعين .

رابعـا

جهود البلدان العربية لايجاد فرص للتشغيل وأوضاع القوى العاملة والتشغيل فى فلسطين



استجابة للتحديات السابقة تبذل البلدان العربية اقصى الجهود لتجاوزها ، غير ان وضع التشغيل فى فلسطين يبقى استثنائيا ويحتاج الى تناول خاص .

١ - جهود البلدان العربية لايجاد فرص للتشغيل :

من الطبيعى ان تعنى البلدان العربية التى تعانى من معدلات بطالة مرتفعة بتطوير التشغيل فيها . وجهود التشغيل ، بالرغم من انها قاصرة عن ملاحقة الاحتياجات ، الا انها هامة جدا .

● فالمغرب استحدث سنويا قرابة ١٦٣ ألف فرصة عمل خلال الفترة ٨٢ - ١٩٨٧ اى بما مجموعة ٨١٤ ألف فرصة عمل [1] . تركزت فى الصناعة والصناعة التقليدية (٢١٥ الفا) ثم فى التجارة (١٠٨ آلاف) . ويلاحظ أن مساهمة الادارة كانت مماثلة لمساهمة الزراعة (بنسبة ١٢٪) واسهام الاشغال العامة والبناء مقاربة لاسهام قطاع الخدمات (حوالى ١٠٪) .

ولعل هذا الجهد هو الذى أدى الى انخفاض معدلات البطالة من ١٨,٤٪ عام ١٩٨٤ الى ١٤,٧٪ عام ١٩٨٧ ، ويبدو أن العامل الفاعل فيها هو الاستثمارات الصناعية . فقد حققت هذه خلال نصفى ٨٧ و ١٩٨٨ مايربو عن ٨١ ألف وظيفة ، كما أن برنامج الانعاش الوطنى حقق ١٢ مليون عمل عام١٩٨٧ . وأكثر العوامل تأثيرا هى فرص العمل فى الخارج اذ يقدر هجرة ٦٥٠ الفا هاجروا خلال الفترة ٨٢ - ١٩٨٧ ويتوقع هجرة ٧٥٠ الفا حتى عام ١٩٩٢ . ويلاحظ فى هذا الجهد ضعف مساهمة مكاتب التشغيل فاسهامها فى التوظيف يقارب ١٠ آلاف فى السنة أى ٦,٢ ٪ من جملة فرص التشغيل السنوية ، وهى نسبة مشابهة لما لوحظ عام ١٩٨٤ أثناء مسح ميدانى للتشغيل .

ولو قدر للجهد المغربى فى التشغيل أن يستمر كما كان فى الفترة ٨٢ - ١٩٨٧ فأن ذلك من شأنه ان يخفف من معدل البطالة ، ذلك ان الوظائف المتحققه سنويا والبالغة قرابة ١٦٠ الفا تفوق الزيادة فى القوى العاملة والبالغة ١٢٠ الفا .

---

(١) المصدر : تقرير لجنة التشغيل بمناسبة إعداد مخطط المسار ٨٨ - ١٩٩٢ - يونيو/ حزيران ١٩٨٧ ، اوردها التقرير السنوى حول القوى العاملة والتشغيل ١٩٨٨ - المؤسسة العربية للتشغيل تقرير (صفر) .

● وتعانى تونس من بطالة مزمنة بلغ حجمها عام ١٩٨٧ قرابة ٣٢٠ ألف عاطل عن العمل ، ومعدل بطالة ١٤,٣٪ كان ١١,٤٪ فقط عام ١٩٨٠ ، ومن الطبيعى ان يمثل التوسع فى فرص التشغيل هدفا ثابتا فى برامج التنمية فيها ، ومع ذلك ، وبمقارنة اعداد المشتغلين بين تعدادى ١٩٧٥ و ١٩٨٤ ، نلاحظ تطورا متواضعا لحجم « العاملين فعلا » وقد تطور بشكل محدود اذ ان الزيادة لم تتجاوز ٤١,٩٨٠ عاملا . والزيادة المتحققه يعود الفضل فيها لقطاع الصناعة وللقطاع الهامشى (قطاع النشاط غير المصرح به ، انتقل من ٦٢ ألفا عام١٩٧٥ الى ٦٢٠ ألفا عام ١٩٨٤) . كما قل التشغيل فى قطاع النقل والخدمات والتجارة الى الربع .. ويبدو أن هذا القطاع يتأثر بشدة بالعلاقة مع البلدين الجارين ، ولم تكن العلاقة معهما فى عام ١٩٨٤ فى صورتها المثلى .

وقد اتجهت برامج التنمية بعزم الى ايجاد فرص تشغيل كثيفة فى السنوات الاخيرة ، وينتظر ان يكون قد تحقق قرابة١٢٦ ألف فرصة عمل خلال السنوات الثلاث ٨٧ - ١٩٨٩ وعند نجاح هذا الجهد وتحقيق عدد الوظائف المستهدف فانه بالرغم من ذلك سوف يكون جهدا يلاحق بصعوبة نمو القوى العاملة والمقدر سنويا لنفس الفترة بحوالى ٤١ ألفا .

● وتأثرت الجزائر بتراجع عوائدالمحروقات أكثر من البلدان العربية الاخرى المنتجه لها ، وذلك لحجم سكانها الكبير والتزامها بسياسة اجتماعية تطمح لعدالة التوزيع والرفاه الاجتماعى ، فى الوقت نفسه وخلال السنوات الماضية ازدادت القوى العاملة الجزائرية بحجم ٢١٢ الفا سنويا . وكان لابد أن تلاحق فرص التشغيل الجديدة هذه الزيادة . وقد أمكن بالفعل تجاوز هذه الزيادة فى القوى العاملة خلال الفترة ٨٠ - ١٩٨٤ اذ حققت فى المعدل ١٤٠ ألف وظيفة عمل جديدة فى السنة أو ٧٠٢٥٣٤ وظيفة عمل جديدة خلال الفترة ، وقد خفضت بذلك من معدل البطالة المرتفع من ١٧,٩٪ عام ١٩٧٩ الى ١٦,٤٪ عام ١٩٨٤[١] . ويعود الفضل فى الزيادة السابقة الى قطاع البناء والتشييد (ساهم بـ ٢١٨ ألف وظيفة اضافية خلال الفترة) وقطاع الادارة الحكومية (٢٣٠ ألف وظيفة اضافية) . وبالرغم من هذا الجهد فانه لم ينجز الا ٦٠٪ مما كان مخططا (١١٧٥ ألف وظيفة)، وضعف الانجاز جاء فى الزراعة ثم التجارة والنقل (٣٩٪) والصناعة (٥١ ٪)[٢] .

وابتداء من عام ١٩٨٤ لوحظ تراجع عروض العمل وذلك لضعف الاستثمارات ،

---

(١) المصدر :
REVU ALGERIENNE DU TRAVAIL - NO. 17 JANVIER-MARS 1987, P. 53.
(٢) تقرير تنفيذ المخطط الخماسى ٨٠ - ١٩٨٤ .

واستمرار تراجع عوائد المحروقات ، وخدمة الدين الخارجى ، وضغط تلبية الحاجات الاساسية الاستهلاكية للسكان ، والمراجعة الجذرية للاختيارات الاستراتيجية اقتصاديا واجتماعيا وسياسيا ، أما أنعدام فرص الهجرة فلم يكن لها من تأثير لتضاؤل فرصها ابتداء من عام ١٩٧٥ .

● وتبذل مصر ، التى تمثل القوى العاملة فيها بمفردها ربع القوى العاملة العربية ، جهودا أكبر لايجاد فرص التشغيل لابنائها ، وما تزال الدولة فيها ملتزمة بتعيين خريجى مؤسسات التعليم الذين يتزايدون باستمرار . وقد استطاعت ايجاد مليونين ونصف مليون فرصة عمل [١] خلال ست سنوات ٧٨ - ١٩٨٤ أغلبها فى القطاع الخدمى .

ويشير تقرير عام ١٩٨٨ لوزارة القوى العاملة والتدريب (المسؤولة عن تعيين الخريجين) الى تعيين ٢٠٧ الاف عام ٨٧ - ١٩٨٨ أغلبهم من خريجى عام ٨٢ و ١٩٨١ لحملة الشهادات المتوسطة وما فوقها ، يضاف اليها مؤهلات جامعية فى مجال التربية والتعليم لخريجى ٨٣ - ١٩٨٦ (٤٠ الفا) . غير ان الكثير من خريجى الجامعات ما يزالون ينتظرون دورهم فى التعيين . ومايزال تدفق هؤلاء على سوق العمل يتزايد ، وفى عام ٨٦ - ١٩٨٧ كان عدد الطلبة المقيدين بالمعاهد الفنية التابعة لوزارة التعليم العالى فقط ١٠٣ الاف ، وعدد طلبة الجامعات ٦٣٠ الفا ، وعدد طلبة التعليم الفنى الثانوى ٩٢٤ الفا والتعليم العام ٥٧٣ الفا [٢]. وبلغت التعينات ، التى تمت من خلال وزارة القوى العاملة والتدريب خلال ٨٠ - ١٩٨٧ ، مليون و ٢٧٧ الفا ، قرابة نصفها لحملة المؤهلات و ١١٪ فقط عمالة فنية .

الا ان أوسع فرص التشغيل واجداها ماتزال متحققة من خلال الهجرة والتنقل بين الدول العربية . فحركة العمالة المهاجرة والمسجلة خلال عام ١٩٨٧ بلغت ٤٢٢ الفا ، من بينها ٢٣٢ الفا تهاجر لأول مرة والاخرى جددت عقودها .

وأهم اتجاهات الهجرة المصرية هى : العراق (١٤٥ ألفا) والمملكة العربية السعودية (١٢٧ ألفا) ثم الأردن (٧٥,٥ ألفا) فالكويت (٣٤,٦ ألفا) وتأتى بعد ذلك الامارات وعمان وقطر واليمن حسب أهمية الهجرة ، ولم يهاجر الى القدس الا ١١ فردا[٣].

---

(١) أستمد من جدول تطوير العمالة خلال الفترة طبقًا لبيانات وزارة التخطيط الواردة فى تقرير اتحاد الصناعات المصرية ٨٥ - ١٩٨٧ ص ٣٠ من الجدول .

(٢) الكتاب الاحصائى السنوى ٨٢ - ١٩٨٧ ج . م . ع يونيو / حزيران ١٩٨٨ .

(٣) ج . م . ع وزارة القوى العاملة والتدريب - التقرير السنوى ١٩٨٨ جدول (٨) ص ١١٤ .

٢ - أوضاع القوى العاملة والاستخدام فى فلسطين :

تمثل أوضاع القوى العاملة والاستخدام فى فلسطين حالة استثنائية تحتاج إلى القاء ضوء يحدد طبيعتها وحجم معاناتها . بلغ السكان الفلسطينيون عام (١٩٤٨) قرابة ٥٠٤٦ الفا[١] يتوزعون من ناحية على الضفة الغربية وقطاع غزة والأراضى المحتلة عام ١٩٤٨ ومن ناحية أخرى على مجموعة البلدان العربية وغيرها كمتنقلين ومهاجرين .

وفى عام ١٩٨٤ كان يسكن الضفة الغربية ٩١٩ الفا ، وقطاع غزو ٢٨٠ الفا ، والأرض المحتلة (عام ١٩٤٨) ٦٠٣ آلاف أى ما مجموعة ١٨٠٢ الف .

وقد هاجر من الضفة الغربية خلال الفترة ٣١ / ١٢ / ١٩٦٧ إلى ٣١ / ١٢ / ١٩٨٧ عدد ٣٢٩ الفا ، وفى الفترة نفسها هاجر من قطاع غزة ١٥٨ الفا[٢] . الا أن صافى حركة الهجرة خلال الفترة ٦٧ - ١٩٨٧ هو ١٥٣ الفا من الضفة و ٨٥,٣ الف من غزة[٣] .

ويتوزع المهاجرون والمتنقلون حسب مكان الاقامة فى عام ١٩٨٤ على : الاردن ٢٢,٣٪ ، البلدان العربية المنتجة للنفط ٥١,٢٪ ، البلدان العربية الأخرى ٦,٤٪ ، أمريكا ٨,٥٪ ، وأوروبا ٨,٢٪ ، بلدان أخرى ٣,٤٪[٤].

ويعتمد السكان فى الأرض المحتلة على المقيمين بالخارج بدرجة كبيرة . ومن مسح ميدانى أجرى عام ١٩٨٥ تبين أن نسبة سكان المدن والقرى والمخيمات الذين لهم أفراد مقيمون فى الخارج هى على التوالى ٥٣٪ ، ٢١٪ ، ٤٠٪[٥].

وتأتى أسباب الهجرة فى ٥١٪ من الحالات لتوفير العمل فى الخارج وعدم توفره فى الداخل و ٢٥٪ لجمع شمل الأسر و ١٧٪ للدراسة والتحصيل[٦].

وظروف العمل فى الداخل تحكمها سياسة الاحتلال . ومن نتائج هذه السياسية :

---

(١) المجموعة الاحصائية الفلسطينية عام ٨٤ / ١٩٨٥ العدد السادس ص ٤٢ .

(٢) ندوة الآثار الديموغرافية والاجتماعية للهجرة .. عمان (ديسمبر/كانون الأول ١٩٨٩) منظمة العمل العربية والاسكوا وغيرهما . الهجرة إلى فلسطين والتهجير منها إعداد يوسف الملاضى وأحمد يونس الجدولان ٧ و ٨ .

(٣) المجموعة الاحصائية الاسرائيلية ١٩٨٨ ص ٧٠٥ .

(٤) نقلاً عن عبد الفتاح ابو شكر ، هجرة الأيدى العاملة من الضفة وقطاع غزة .

(٥) د . عبد الفتاح ابو شكر : الهجرة الخارجية للعمالة من الأراضى الفلسطينية المحتلة - مجلة صامد الاقتصادى العدد ٧٥ ، ١٩٨٩ جدول (٢) ص (٥٧) .

(٦) المصدر السابق جدول (١١) ص ٦٩ .

● مصادرة الأراضى العامة واملاك الغائبين وتقليص رقعة الأراضى المملوكة للفلسطينيين إلى ٤٨٪ فقط فى الضفة الغربية و ٥٨٪ فى قطاع غزة . وفى الوقت نفسه بناء ٢٢٢ مستوطنة حتى نهاية عام ١٩٨٨ ، والاستحواذ على ٨١٪ من المياه ، وفى الوقت نفسه تحميل الفلسطينى خمسة أضعاف ما يتحمله المستوطن الصهيونى ثمنا لكل متر مكعب من المياه . وانخفض نتيجة لذلك الناتج الزراعى ، وانخفض العاملون فى الزراعة ليشكلوا ١٣,٨٪ عام ١٩٨٧ من مجموع القوى العاملة بعد أن كانوا يمثلون ٣٩٪ عام ١٩٧٠[١].

● ازدياد هامشية القطاع الصناعى ، اذ لم يساهم الا بنسبة ٦٪ من الناتج القومى للضفة والقطاع (عام ١٩٨٦) وازداد الطابع الحرفى للنشاط الصناعى (٢٥٠٠ مؤسسة صناعية لا تنتج الا ما قيمته ٨٠ مليون دولار) ويعمل ٧٠٪ من المنشآت الصناعية بما يقل عن نصف طاقتها الانتاجية ، وتحول اقتصاد الضفة والقطاع إلى اقتصاد تابع فارتفعت قيمة عجزه التجارى بالتالى من ٢٦ مليون دولار عام ١٩٦٨ إلى ٦٦٦ مليونا عام ١٩٨٧ .

ونتيجة لما سبق أصبح ٣٩,٢٪ من القوى العاملة الفلسطينية تعمل فى مؤسسات الكيان الصهيونى . واضطرار نحو ٤٣ ألف عامل آخر للالتحاق بمؤسسات تعمل على أساس التعاقد الباطنى لصالح المؤسسات الرئيسية فى الكيان الصيونى . ويعمل هؤلاء الفلسطينيون فى المهن الدنيا بأجور تقل عن ٤٠٪ من أجر العمل المماثل الذى يقوم به غيرهم[٢].

ومع الانتفاضة المباركة انقلبت أوضاع الاستخدام فى الضفة والقطاع . فاضراب العمال الفلسطينيين عشرات المرات[٣] لم يتم دون تضحيات ، وطرحت امكانية طرد العمال الفلسطينيين بشكل جماعى . وقد توفر الهجرة اليهودية إلى الأرض المحتلة فرصة تنفيذ هذا الطرح .

وعند دراسة مشاكل تشغيل القوى العاملة الفلسطينية قد يكن من المناسب استحضار آثار الانتفاضة المجسمة ومنها :

● تحقيق خسارة للكيان الصهيونى بلغت فى عامها الأول ١,٥ بليون دولار[٤] .

---

(١) التقرير الاقتصادى العربى الموحد لعام ١٩٨٩ ، ص ٢١٩ - ٢٢٠ .
(٢) البيانات تعود إلى التقرير الاقتصادى مصدر سابق الصفحات ٢٢٠ - ٢٢٧ .
(٣) عدد القوى العاملة الفلسطينية العاملة داخل إسرائيل يقدر ١٠٩ آلاف عام ١٩٨٧ .
المصدر : صامد عدد ٧٥ مارس / آذار ١٩٨٩ ص ١٢٩ .
(٤) منظمة التحرير الفلسطينية - ملف يدعوت احرونوت - ١٦/٢/١٩٨٩ ص ٣٦ .

● انخفاض معدل النمو من ٥٪ عام ١٩٨٧ إلى ١٪ عام ١٩٨٨ .

● انخفاض انتاج قطاع البناء بنسبة ٢٠٪ وقطاع الصناعات النسيجية بنسبة ١٧٪ .

● انخفاض العائد السياحى بنسبة ٤٠٪ .

● انخفاض الاستيراد من الكيان الصهيونى للضفة وللقطاع بحجم ٦٦١ مليون دولار عام ١٩٨٨ عن السنة السابقة .

وبجانب ذلك يحسن التذكير بان ثلث العائلات فى الأرض المحتلة تعيش على تحويلات ذويها فى الخارج . وقد تراجعت هذه التحويلات بعد أن قاربت ٣٠٠ مليون دولار فى السنة ، وذلك لنقص فرص التشغيل للفلسطينيين فى البلدان العربية اضافة إلى اجراءات تقييد التحويل الصهيونية . وازداد الأمر تعقيدا مع انقطاع رواتب ١٨ الف موظف .

أما عن ظروف التشغيل فى الأرض المحتلة فتشير دراسة ميدانية[1] إلى أن :

□ ٩٥٪ من الفلسطينيين المفصولين لم يحصلوا على أية تعويضات .

□ ٧٥٪ من الفلسطينيين لم يحصلوا على اجازة مرضية .

□ الحرمان الكامل من مخصصات البطالة والتقاعد ونهاية الخدمة

□ إلتهام الاستقطاعات لـ ٣٠٪ من اجمالى اجورهم .

وأوضاع القوى العاملة والتشغيل هذه سوف تأخذ منعطفا خطيرا بوصول افواج المهاجرين الجدد باعداد كثيفة تزيد عن اعداد الفلسطينيين العاملين داخل الكيان الصهيونى ، وذلك نتيجة الأوضاع الجديدة فى بلدان أوروبا الشرقية .

هذا الخطر الداهم لم يكن مؤثرا فى السنوات الماضية . فخلال الفترة ٨٠ - ١٩٨٧ هاجر ١١٦[2] الفا بما فى ذلك افراد عائلاتهم ، أى بمعدل ١٦ الفا فى السنه ، وعندما يتضاعف هذا العدد ربما عشر مرات فى السنة الواحدة ، فان خطر ذلك على المصير العربى وأضح فى مختلف الجوانب ومنها اوضاع تشغيل الفلسطينيين .

وتشير بعض المصادر إلى أن خطة الاستيطان الاسرائيلى تستهدف استجلاب ٧٥٠ الف يهودى خلال السنوات الخمس القادمة ، وإلى زيادة عدد المستوطنين فى الضفة وغزة

---

(١) محمود قدرى - العمال الفلسطينيون تحت الاحتلال الإسرائيلى - صامد الاقتصادى - عدد ٤٠ - ص ٤١ .

(٢) مرجع سابق : منظمة العمل العربية والاسكوا وآخرون - ندوة الهجرة عمان ديسمبر/كانون الاول ١٩٨٩ - الهجرة الفلسطينية - ص ٨٠ .

إلى مليون نسمة قبل عام ٢٠٠٠[1] وتشير مذكرة بعثتها ٢٠ شخصية فلسطينية مؤخرا إلى القناصل الغربيين فى اسرائيل إلى « الظلم المروع والذى يتمثل فى توطين مليون يهودى سوفياتى فى هذا البلد وهو أشبه بتكرار مأساة ١٩٤٨[2] .

وهذه النوايا المخططة سوف يكون لها أكبر الأثر على جانب من القوى العاملة العربية ، واستراتيجية الاستخدام العربية سوف تعنى بدرجة مناسبة بها .

---

(١) جريدة الأهرام .. ١٩٩٠/١/٣٠ .

(٢) جريدة الوطن ١٩٩٠/١/٣١ نقلاً عن لوفيغارو الفرنسية .

خامسا

الهجرة والتنقل وعلاقتهما بالتشغيل



١ - نظرة عامة عن التنقل والهجرة :

يمثل التنقل والهجرة إلى البلدان العربية ، تجربة فريدة فى تاريخ الهجرات ، وذلك من حيث كثافتها فى مدى زمنى محدود ، وتأثيرها العميق فى بلدان الارسال والاستقبال على السواء .

فخلال عقد واحد من الزمن (١٩٧٥ - ١٩٨٥) ، ارتفع رصيد المهاجرين والمتنقلين ، من القوى العاملة العربية والأجنبية ، من ١,٤ مليون إلى ربما ٦,٧ مليون ، وذلك فى جميع دول الاستقبال الرئيسية . وربما كان نصيب رصيد القوى العاملة العربية ، بين الامواج البشرية الساعية للرزق فى الأرض العربية ٩٠٠ ألف عامل عام ١٩٧٥ ، و ٣,٥ مليون عام ١٩٨٥ ، أو تيار هجرة صافى يقدر فى معدله بـ ٢٦٠ ألف سنويا (ينظر الجدول ٢) .

هذا التنقل من أجل العمل أريد له أن يكون مؤقتا ، وقد لوحظ عدم تجاوز المتنقلين (المصريين) مدة السنتين فى المعدل كاقامة فى بلدان الاستقبال ، وبذلك يمكن تقدير وجود عشرة ملايين عامل عربى خاضوا تجربة التنقل خلال العقد المذكور . ويكون المتأثرون المباشرون بهذه الحركة (افراد الاسرة) يقارب خمسين مليونا من السكان العرب ، وهو ما ينيف عن ربع السكان العرب من المحيط إلى الخليج .

واذا اضفنا تجربة الهجرة العربية إلى أوروبا ، التى بلغ رصيدها مليون وربع المليون من القوى العاملة أو قرابة ثلاثة ملايين مهاجر ، ندرك مدى انتشار آثار الهجرة والتنقل ومصاحباتها على الوضع الاجتماعى والاقتصادى العربى ، وبشكل خاص وضع تشغيل القوى العاملة . وتبرز حقيقة أكيدة مفادها أن التنقل كان ابرز صور التكامل العربى ليس فى مجال القوى العاملة فحسب ، بل فى جوانب عديدة أخرى خاصة منها تحويلات المتنقلين .

جدول (٢)

القوى العاملة غير المواطنة في بلدان الاستقبال الرئيسية ونسبتها إلى جملة القوى العاملة (١٩٧٥ - ١٩٨٥) (بالألف)

البلدان	القوى العاملة غير المواطنة			نسبة غير المواطنة إلى المجموع (٪)		
	١٩٧٥ (١)	١٩٨٠ (٢)	١٩٨٥ (٣)	١٩٧٥ (٤)	١٩٨٠ (٥)	١٩٨٥ (٦)
الامارات العربية المتحدة	٢٣٤,١	٤٧٠,٨	٤٦٠	٨٤	٨٩,٨	٨٧,٦
البحريـــن	٣٨,٧	٧٨,٣	١١٤,٧	٤٥,٨	٥٦,٩	٥٦,٤
المملكة العربية السعودية	٤٧٤,٧	١٧٣٤,١	٢٧٢١	٣٢	٥٨,٧	٦٢,٧
سلطنة عمان	١٠٣,٢	١٧٠,٥	١٩١	٥٣,٧	٥٨,٨	٥٩,٨
قطــر	٥٧	١٠٦,٣	٧٨	٨٣	٨٧,٩	٧٦,٥
الكويت	٢١٧,٦	٣٩٢,٦	٥٤١,٧	٧٠,٢	٧٨,٣	٨٠,٦
مجموع جزئي	١١٢٥,٣	٢٩٥٢,٥	٤١٠٥,٩	٤٦,٥	٦٥,٢	٦٦
العــراق	٧٠	٣٠٠	١٠٠٠	–	–	–
الاردن	–	٧٩,٦	٥٣,٥٩١	–	١٦	٣١,٧
الجماهيرية	٢٠٠	٤٦٠	٢٥٠	–	–	–
المجموع	١٣٩٥,٣	٣٧٩١,٥	٦٧٥٩			

المصادر : بالنسبة **للبلدان الخليجية** عمود (١) ، (٢) ، (٤) ، (٥) : التعددات والمسموح وتقديرات . د . جورج قصيفى (الاسكوا) . العمود (٣) و (٦) الامانة العامة لمجلس التعاون لدول الخليج العربية . النشرة الاقتصادية ٩٨٧ عدد (٢) الرياض جدول ٤ /١ ، ٤ /٥ .

الاردن : تقارير وزارة العمل والقوى العاملة والنسب للسنتين ٧٩ ، ١٩٨٥

العراق : تقديرنا للهجرة إلى العراق لا يعتمد بالقدر الكافى على بيانات موثقة ، ولعل الهجرة كانت قد بلغت قمتها فى عام ١٩٨٣ بتجاوز ١,٥ مليون وتراجعها بعد ذلك خاصة فى الأعوام ٨٦ / ١٩٨٧ / ١٩٨٩ وبما لا تتجاوز نصف مليون نهاية فى عام ١٩٨٩ .

الجماهيرية : تقديرات .

٢ - التحويلات :

من أبرز ايجابيات حركة التنقل ، تحويلات المتنقلين الضخمة .. فخلال الفترة ١٩٧٥ - ١٩٨٥ تم تحويل ٥٠ بليون دولار إلى خمسة بلدان عربية فقط هى : الاردن ، وسوريا ، واليمن الديمقراطية ، ومصر ، والجمهورية العربية اليمنية .. وبذلك فقد فاقت هذه التحويلات صور العون العربية المختلفة ، وفاقت مصادر الدخل الهامة الأخرى فى دول الارسال ، ومثلت المكون الرئيسى فى ميزان المدفوعات وتمويل الواردات . وليست البلدان العربية وحدها هى المستفيدة من ذلك ، بل ان بلدنا مثل : الهند والباكستان ، قد حول اليهما خلال فترة أقصر (١٩٧٧ - ١٩٨٥) مبلغ ٢٠ بليون و ١٨ بليون دولار على التوالى (جدول ٣) .

هذه التحويلات الضخمة ترافدها تحويلات عينية وأخرى غير رسمية ، ومع ذلك ، وفى غياب سياسات رشيدة لاستثمارها بصورة مثلى ، مثلت فرصة ضائعة للتنمية ولم يتحقق منها غير رفع المستوى المعاشى لفئات عريضة من السكان ، ربما قد تكون جرّت معها تحفيزا على الاستهلاك من كافة السكان .

ومهما يكن من أمر ، فان هذه التحويلات تعرضت للتناقص بعد أن اصبحت مكونا اساسيا فى اقتصاديات بلدان المنشأ . وهذا التناقص بدأ فى عام ١٩٨٥ لجميع دول الارسال ، وأصبح بدرجة خطيرة بعد عام ١٩٨٦ ، ومع ذلك فهناك فرص للاستثمار الامثل لهذه التحويلات ، وتحقيق تنمية متوازنة توفر فرص عمل للعائدين والعاطلين عن العمل .

ولا يتسع هذا التقرير لتناول موضوع التنقل تفصيلا ، وقد تناولته وثائق المنظمة بالقدر الممكن من العناية ، وكان موضوع تقرير المدير العام لمؤتمر العمل العربى ، فى دورته الرابعة عشرة (بغداد ، ٤ - ١٣ / ٣ / ١٩٨٦) .

جدول (٣)
تطور تحويلات المتنقلين العرب
إلى بعض بلدان الإرسال العربية للفترة ١٩٧٥ - ١٩٨٥
عبر الأجهزة المصرفية وبالمليون دولار

السنة	الأردن	سوريا	اليمن الديمقراطية	مصر	الجمهورية العربية اليمنية	الهند	باكستان
١٩٧٥	١٦٧	٥٢	٦٢	٣٦٥	٣٠٨	-	-
١٩٧٦	٤١١	٥٣	١٢١	٧٥٥	٧٩٥	-	-
١٩٧٧	٤٧٠	٩٢	١٨٥	٩٢٨	١١٩٣	٨٨٠	٦٠٤
١٩٧٨	٥٢٠	٦٣٦	٢٥٨	١٧٧٣	١٢٢٢	١٣٠٣	١١٧٠
١٩٧٩	٦٠٠	٩٠٢	٣١٧	٢٢١٣	١١٧٧	١٣٤١	١٤٠٢
١٩٨٠	٧٩٤	٧٧٣	٣٥٢	٢٦٩٥	١٢٥٥	٢٠٢٥	١٧٤٩
١٩٨١	١٠٣٢	٤٣٦	٤٠٩	٢١٨١	٩٢٦	٢٩٢٣	٢٠٣٢
١٩٨٢	١٠٨٤	٤١٠	٤٧٤	٢٤٣٩	١١١٨	٢٥٤٦	٢٢٨٤
١٩٨٣	١١١٩	٣٨٧	٤٩١	٣٦٦٦	١١٦١	٢٩٦٤	٣١٧٦
١٩٨٤	١٢٣٥	٣٢٢	٥٠٥	٣٩٦٣	١٠١٢	٣٢١٣	٢٨١٩
١٩٨٥	١١٨٥	٣١٤	٤٢٩	٣٢١١	٧٩٢	٣٠٦٩	٢٩٠٣
المجموع :	٨٦٠٨	٤٣٧٧	٣٦٠٣	٢٣٨٨٩	٩٨٥٥	٢٠٢٦٤	١٨١٣٩

المصدر :

(١) صندوق النقد الدولى : إحصاءات المالية الدولية ، وإحصاءات ميزان المدفوعات ، الامم المتحدة : المكتب الاحصائى - إحصاءات الحسابات القومية .

(٢) بالنسبة للهند وباكستان :

PREMA CHANDRA ATHUKORAIA,
THE USE OF MIGRANT REMITTANCES IN DEVELOPMENT.

ندوة الهجرة الدولية (عمان ٤ - ٩ / ١٢ / ١٩٨٩) ، منظمة العمل العربية والاسكوا ومنظمة العمل الدولية ، بعنوان : « نحو تحقيق التوجهات القومية فى مجال

تنقل القوى العاملة فى الوطن العربى ».. وفى مجال اهتمام هذه الوثيقة فإن هناك ثلاثة مواضيع تستحق التوضيح ، وهى :

- قضية تنظيم الهجرة والتنقل .
- وقضية تعريب العمالة الوافدة .
- وقضية العودة .

ومع هذه القضايا تقع قضية « توطين » العمالة ذات العلاقة الوثيقة بالهجرة والتنقل .

٣ - تنظيم التنقل :

التزمت منظمة العمل العربية فى مواثيقها ، بمبدأ تنظيم تنقل الأيدى العاملة العربية . وبالرغم من أن حرية التنقل تبقى هدفا مرغوبا ، إلا أن تحققها مع تحقيق المنفعة العربية المثلى لا يتم إلا بحرية تنقل عناصر الإنتاج الأخرى من رأسمال وملكية أرض .

والتنظيم الذى تسعى إليه المنظمة لا يعنى التضييق بل التيسير والتخطيط ، وتخفيف سوء مصاحبات التنقل ، وتعظيم فوائده بصورة منسقة بين أطراف الإنتاج الثلاثة من ناحية ، وما بين الأطراف المعنية فى البلدان العربية من ناحية أخرى .

وقد شددت مواثيق المنظمة فى هذا الصدد على أمور اساسية من ابرزها :

- التشاور والتعاون بين الاطراف المعنية .
- المساواة فى المعاملة فيما يخص مستويات العمل .
- أولوية التشغيل للعرب بعد الوطنيين .
- حماية المتنقلين من العسف عند تأزم العلاقات السياسية .
- توفير المعلومات والبيانات .
- تشجيع التعاون الثنائى فى مجال التنقل .
- توفير فرص الاستثمار لانتقال رأس المال كأمر مكمل لانتقال القوى العاملة .

وهذه المبادئ وردت بصفة خاصة فى اتفاقية العمل العربية رقم (٤) لعام ١٩٧٥ بشأن تنقل الأيدى العاملة (معدلة) ، وفى المواثيق الأخرى . ومن خلال اللوحة المرفقة يلاحظ تشديد المواثيق العربية الأخرى ، بما فى ذلك استراتيجية العمل الاقتصادى العربى المشترك وميثاق العمل الاقتصادى القومى واتفاقية مجلس الوحدة الاقتصادية ، على حرية التنقل .

■ لوحة لبعض الوثائق العربية المنظمة للهجرة والتنقل :

تاريخ إقرار الوثيقة	لمحة عن مضمون الوثيقة :
١٩٦٥/٣/٢	اتفاقية مجلس الوحدة الاقتصادية التى أشارت إلى « **حرية الانتقال والعمل والاقامة** » وإلغاء قيود السفر والانتقال والعمل والتملك .
نوفمبر / تشرين الثانى ١٩٦٧	اتفاقية العمل العربية التى أصبحت تعرف بالاتفاقية رقم (٢) لعام ١٩٦٧ بشأن تنقل الأيدى العاملة ، وأصبحت من اتفاقيات منظمة العمل العربية . وقد صادق عليها مجلس الجامعة العربية بتاريخ ١٩٦٨/٣/٧ وتم إصدار اتفاقية معدلة لها لاحقا ، وتنص على **تسهيل تنقل الأيدى العاملة وتيسير الإجراءات وتبادل البيانات والمعلومات** اللازمة لتيسير التنقل ، **وتعطى الأولية فى التشغيل للعمال العرب** ، وتنص على تمتع المشتغلين بالحقوق والمزايا التى يتمتع بها عمال بلدان الاستقبال .
مارس / آذار ١٩٧٥	اتفاقية العمل العربية رقم (٤) لعام ١٩٧٥ بشأن تنقل الأيدى العاملة (معدلة) وأشارت مثل الاتفاقية السابقة إلى أولوية التشغيل للعرب ، وأضافت خصوصية تشغيل العمال الفلسطينيين ، وتمتع الوافدين بالحقوق والمزايا المتاحة للمواطنين ، بما فى ذلك الحقوق النقابية وفق التشريعات الوطنية ، وتنظيم شروط أبعاد الوافدين وحمايتهم ، وفرض عقوبات على وسطاء التشغيل ، وتشجيع استثمار الأموال العربية ، وتعويض العمالة الأجنبية بعمالة عربية بصورة تدريجية ، والتعهد بإنشاء أجهزة ثلاثية التكوين تختص بسياسة الهجرة والتنقل ، وإجراء الدراسات وتوفير المعلومات وإعداد الاتفاقيات وتسهيل حركة التنقل وتقديم خدمات استشارية للعمال ، كما حددت هذه الاتفاقية مهام مكتب العمل العربى ، والتزام الدول بإرسال بيانات ومعلومات ضرورية لتيسير الأيدى العاملة ، وأرفق بهذه الاتفاقية نموذج لاتفاقية ثنائية لتنقل الأيدى العاملة .
نوفمبر / تشرين الثانى ١٩٨٠	مصادقة مؤتمر القمة العربى الحادى عشر على استراتيجية العمل الاقتصادى العربى المشترك ، « وميثاق العمل الاقتصادى القومى » وقد أشارت الاستراتيجية إلى : « **التوسع فى الاعتماد على القوى العاملة العربية بهدف الحد من اللجوء الى العمالة الأجنبية** » ،

تاريخ إقرار الوثيقة	لمحة عن مضمون الوثيقة :
	ووضع : « **السياسات وإيجاد القرارات** التى تيسر تنقل المواطنين العرب والقوى البشرية العربية داخل الوطن العربى ، » كما أشار الميثاق إلى : « **الالتزام بمبدأ المواطنة الاقتصادية العربية** » بما فى ذلك **المعاملة المتساوية للوافد العربى** والمواطن ، وإعطاء العمل الامتيازات التى **تمنح لراس المال ، وتحرير التنقل وضمان حقوق المنتقلين** . وقد أقر المؤتمر نفسه « الاتفاقية الموحدة لاستثمار رؤوس الأموال العربية بالدول العربية » ، وقد أعتمدت مبدأ أفضلية التشغيل للمواطنين أولا ، وللعاملين العرب ثانيا ، وللخبرات من جنسيات أخرى ثالثا ، واعتبرت مبدأ خلق فرص العمل لمواطنى الدولة المضيفة والعرب من العوامل التى تراعى فى منح المزايا التفضيلية للاستثمار .
مارس / آذار ١٩٨١	اتفاقية العمل العربية رقم (١٤) لعام ١٩٨١ بشأن حق العامل العربى فى التأمينات الاجتماعية عند تنقله للعمل فى أحد الأقطار العربية . وقد تضمنت الحق فى تحويل الراتب واحتياطيه إلى حيث تقيم أسرة الوافد العربى ، واحتساب مدة الخدمة أثناء التنقل ضمن الخدمة المضمونة .
٩ فبراير / شباط ١٩٨٤	إصدار المجلس الاقتصادى والاجتماعى العربى لإعلان مبادئ بشأن تنقل القوى العاملة العربية ١٩٨٤ ، وأكد الإعلان عن منح الأولوية فى التشغيل للعمال العرب ، والمساواة بين الوافدين العرب والمواطنين ، وتعليم أبناء الوافدين العرب واعتبارهم رصيدا للاحتياجات المقبلة ، وإقامة المشروعات العربية **المشتركة** ، **والاعتماد الكامل على القوى العاملة العربية** وفق مخطط ملائم ، والزام الشركات وشركات المقاولات بتشغيل العمال العرب ، وتعزيز الأجهزة القطرية ، والتعاون العربى فى مجال التدريب ، ومن الأدوات الفعالة لإنجاح حركة التنقل توفير المعلومات ومعالجتها وبثها ، ولهذا الغرض أنشئت المؤسسة العربية للتشغيل التابعة لمنظمة العمل العربية من ناحية ، ومن ناحية ثانية استمرار المكتب فى متابعة الالتزام بالاتفاقيتين رقم (٢) و (٤) من خلال نظام متابعة تنفيذ إتفاقيات وتوصيات العمل العربية .

تاريخ إقرار الوثيقة	لمحة عن مضمون الوثيقة :
	غير أن جهود المؤسسة العربية للتشغيل بطبيعتها تعتمد على التفاعل الكامل مع الأجهزة المعنية فى البلدان العربية بالتشغيل والتنقل والهجرة ، وعلى درجة التجاوب فى توفير البيانات والتعاون فى تطوير نظم المعلومات ومكاتب التشغيل فيها ، وإجراء المسوحات وتوليد البيانات .
	ويحكم جهد المنظمة التزام الجهات المعنية وتعاونها وتوفير وسائل العمل ، ويغطى كل ذلك التطبيق الحاسم للنوايا السياسية المعلنة ، والمواثيق المقننة والمقرة .
	وتجربة التنقل الماضية جاءت فى عجلة سبقت بها التخطيط الفعال والتنظيم الملموس ، وكان الحرص على التنمية السريعة وملاحقة الزمن يبرران ترك هذه الظاهرة الخطيرة لمبادرة الفرد المجردة ولعوامل السوق غير الواعية .
	وبالرغم من بدء إنحصار التنقل فإن ذلك أدعى لترشيده وتنظيمه من بلدان الإرسال والاستقبال معًا . وإذا كانت الفترة الماضية قد تعتبر فرصة ضائعة ، إلا أن فرصًا أخرى ما تزال قائمة بتوفير الرغبة العربية المشتركة ، وتتجلى هذه الرغبة فى الموقف من تعريب العمالة الوافدة ، وحرص بلدان الإرسال على مزيد من التنظيم والإعداد لتنقل ناجح .

٤ - تعريب العمالة الوافدة :

تلتزم بلدان الاستقبال بإعطاء الأولوية فى التشغيل للوافدين العرب قبل الأجانب ، وتنص على ذلك تشريعات العمل فيها ، وفى مقدمتها تشريعات بلدان مجلس التعاون الخليجية ، بل أن تحديد هذا المبدأ فى تشريعات هذه البلدان أكثر وضوحًا من غالبية تشريعات العمل الأخيرة .

واتخذ بعض هذه البلدان إجراءات عملية لتشجيع توازن مجتمع الوافدين ، وإعطاء فرص أكثر لتشغيل العرب ، من ذلك :

- قرار الإمارات العربية المتحدة منذ عام ١٩٨٢ باشتراط وجود ٣٠ ٪ من العمالة العربية للموافقة على العقود الجماعية .

● وفى الأردن فرض تفاوت فى رسوم تصريح العمل بين الوافد العربى والوافد غير العربى ابتداءً من ٥ / ١١ / ١٩٨٨[1] .

هذه التشريعات والإجراءات إنعكست فعليًا على واقع تركيب الوافدين فى كثير من دول الاستقبال ، وهى كما يلى مرتبة حسب أهمية العمالة العربية بين الوافدين : العراق ، الجماهيرية ، الأردن ، الكويت ، السعودية .

وفى جميع هذه البلدان تتراوح نسبة العرب بين ٦٠ ٪ و ٨٥ ٪ كما يوضحها الجدول رقم (٤) .

غير أن هذه النسبة ما تزال ضئيلة فى بلدان استقبال أخرى ، وحسب ضآلة هذه النسبة يأتى ترتيب هذه البلدان : عمان ، البحرين ، الإمارات العربية ، قطر ، حيث تتراوح النسبة فيها بين ٩,١ ٪ و ٣٣,٤ ٪ .

والملفت للنظر أن نسبة العرب بين الوافدين اتجهت فى جميع البلدان العربية المستقبلة للتناقص بين عامى ١٩٨٠ و ١٩٨٥ . والبيانات المتاحة تشير إلى مزيد من تناقصها فى الفترة اللاحقة ، باستثناء حالات تقليدية هى : العراق والأردن والجماهيرية ، يضاف اليها قطر التى شهدت زيادة فى نسبة العرب وتقلصا فى مجموع الوافدين .

وقد نال موضوع فرص أوسع لتشغيل الوافدين العرب إهتمامًا عربيًا فى فترة النمو السريع لفرص التشغيل . ويستمد هذا الموضوع أهمية جديدة ، وإثارة أكثر ، عند تراجع فرص التشغيل هذه . وربما كان هذا التراجع فرصة سانحة لتصحيح التوازن الديموغرافى وتحقيق توازن سكانى آمن .

---

(١) تبلغ الرسوم للعامل العربى فى الزراعة ١٠ دنانير ، ولغيره الوافد ٥٠ دينارًا ، وتبلغ الرسوم للعامل العربى فى غير الزراعة مائة دينار ، ولغيره الوافد ثلاثمائة دينار (باستثناء التمريض) .

جدول (٤)
نسبة العرب بين الوافدين فى بلدان الاستقبال الرئيسية
بين عامى ١٩٨٠ و ١٩٨٥

البلــــدان	نسبة الوافدين العرب إلى مجموع الوافدين	
	١٩٨٠	١٩٨٥
البحرين	١٩	١٥,٢
الكويت	٧١,٧	٦٩
عمــــان	١٠,٨	٩,١
قطــــر	٣١,٩	٣٣,٤
المملكة العربية السعودية	٧٧,٦	٥٦,١
الإمارات العربية المتحدة	٢١,٧	١٩,٤
المجموع الجزئى	٥٨,٤	٥٦,١
الأردن	٧٧,٩	٧٦,٤
العراق	٩٠	٨٥

المصدر : من مصادر مختلفة .

وقد كانت مبررات الوجود الآسيوى المتزايد تعتمد على المعطيات التالية :

١ - كثافة المشاريع يحتاج إلى وجود سريع للعمالة الماهرة ، ويعتمد على عقود جاهزة للتشغيل تكفل سرعة الإنجاز وحسن الإلتزام ، والمعنيون بتنفيذ تلك العقود يتولون أيضا توفير العمالة المناسبة وتسفيرها بعد تنفيذ العقود .

٢ - الهجرة مؤقته جدا ولا تتجاوز مدة تنفيذ العقود .

٣ -العمالة العربية ينقصها التدريب والمهارة فى إستخدام أدوات الإنتاج التكنولوجية .

٤ - أجور العمالة الآسيوية أقل من أجور العمالة العربية .

٥ - عدم توفر معلومات أو إمكانية تجميع العمالة حسب احتياجات المؤسسات المستخدمة فى وقت يسير ، فى حين تتوفر هذه فى البلدان الآسيوية بكفاءة .

٦ - كما يدور فى ذهن البعض اختلاف الاجتهادات السياسية فى البلدان العربية والخشية من إمتداد هذا الاختلاف من خلال إنتقال القوى العاملة العربية .

وبداية التسعينات يشير إلى وضع مختلف تفقد معه تلك المبررات ثباتها والمعطيات الجديدة تشير إلى ما يلى :

١ - الهجرة الآسيوية تميل إلى تمديد فترة اقامتها ، ومتوسط إقامتها الحالية فى البلدان الخليجية يتجاوز ٣,٥ سنة ، وقد كان أقل من سنتين فى بداية الثمانينات ، كما أن العقود الشاملة قلت للتشبع فى البنية الأسياسية ، ومن ناحية أخرى لوحظ زيادة الولادات بين الوافدين فى بلدان الاستقبال ، وقد سجلت أربعة بلدان خليجية : (الكويت ، البحرين ، قطر ، السعودية) ولادة ١٠٦ آلاف من أبناء الوافدين وذلك عام ١٩٨٥ .

٢ - بذلت البلدان العربية جهودا حثيثة للتدريب والتوسع فى التعليم ، وكان من نتائج ذلك ظهور البطالة بين الفنيين وذوى المؤهلات العليا ، وفى بعض الحالات بدرجات حادة (الأردن ، مصر) .

٣ - أجور الهجرة الآسيوية المتدنية لا تدخل ضمنها التكلفة الاجتماعية لها ، والتى تلتزم بها الحكومات ، كما أن هذه الأجور مرضية لفئات كبيرة من العمال العرب ، وتجربة التنقل إلى العراق وإلى الجماهيرية تؤكد ذلك ، كما أن هذا الاعتقاد الشائع لم تثبت صحته من خلال دراسات جادة .

٤ - احتياجات بلدان الاستقبال للايدى العاملة أصبحت قابلة للتوقع والتخطيط بعد استقرار النمو واكتساب تجربة كثيفة فى إدارة العمالة الوافدة ، وأصبح بالامكان التمهل والتدقيق فى اختيارها .

٥ - أصبح لدى مكاتب التشغيل العربية معلومات وافية عن طالبى العمل ، ويتجاوز ما هو مسجل منها فى دول الارسال العربية عن المليون بكثير ، كما هو مبين فى الجدول رقم (٥) وضمن هذه الطلبات سوف تجد بلدان الاستقبال احتياجها من العمالة . ومعروف أن معدل الإضافة فى عروض العمل ببلدان الاستقبال خلال نمو التشغيل السريع كان حول المعدل ، ٢٦٠ ألف سنويا ، وقد تناقص هذا المعدل كثيرا فى نهاية الثمانينات ، وقد يتناقص أكثر فى بداية التسعينات .

جدول (٥)
طلبات العمل المسجلة من قبل الراغبين فى العمل
بمكاتب التشغيل فى
بعض بلدان الارسال العربية

البلد	السنة	عدد الطلبات المسجلة بالألف
الأردن	١٩٨٨	٥٧
الجزائر	١٩٨٧	١٨٣
سوريا	١٩٨٧	٢٦
مصر	١٩٨٨	٥٠٤
السودان	١٩٨٧	٨٥
تونس(١)	١٩٨٨	١٩١
المجموع	-	١٠٤٦

المصدر : المجموعات الاحصائية السنوية وتقارير وزارات العمل .

ملاحظات :

(١) تونس لعشرة أشهر فقط من السنة .

- جزء من التسجيل تتولاه إدارات الخدمة المدنية للتوظيف العمومى .

- عدم توفر بيانات كافية عن المغرب ذات طلبات العمل الكثيفة .

□ □ □

وفى جانب ما يراه البعض من الخوف من التباين فى الاجتهادات السياسية فإن السنوات الماضية شهدت تقاربا ايجابيا يتزايد باستمرار ، والمتغيرات الدولية تساعد على مزيد من هذا التقارب فى فترة التسعينات .

ويبقى إعتبار هام لا يجب إهماله مطلقا وهو حق مواطنى بلدان الإستقبال فى إيجاد فرص عمل لهم ، وهو ما تحاول تحقيقه سياسات « التوطين » .

٥ - سياسة « التوطين » :

« التوطين » سياسة عامة انتهجتها غالبية البلدان العربية ، وتفاوتت فى فترة

تنفيذها ، ارتبطت فى السابق بخروج المستعمر ، غير إنها فى الحاضر تعنى : « تنفيذ حق المواطنين فى أولوية التشغيل خاصة فى البلدان القليلة السكان والمنتجة للنفط » ، وفى هذه البلدان لم يكن هذا الهدف ضمن أولوياتها العملية فى التشغيل ، وذلك فى السبعينات ، ويعود ذلك لكثافة مشاريع التنمية وما رافقها من احتياجات هائلة للوافدين ، كما يعود إلى ضرورة توسيع فرص التعليم والتدريب التى تحتاج إلى وقت ، لم تنتظره مشاريع التنمية المتسارعة .

وفى الثمانينات بذل جهد كبير « للتوطين » غير ان هذا الجهد إعتمد فى الأساس على التوظيف فى القطاع الحكومى ، أما التوظيف فى القطاع الخاص فتحكمه ظروف مختلفة ، وسوف يكون هذا الأمر من التحديات الأساسية للتشغيل فى التسعينات .

* وهدف « التوطين » كان واضحا فى خطط التنمية فى البلدان المعنية ، ومن ابرزها المملكة العربية السعودية . فالخطة الأولى (٧٠ - ١٩٧٥) حددت : « تشجيع احلال السعوديين فى المجالات التى يتوافر فيها سعوديون لديهم التدريب اللازم أو الخبرة المناسبة » . والخطة الثانية (٧٥ - ١٩٨٠) أعطت الأولوية فى التشغيل للسعوديين للأعمال الأدارية والفنية ، وركزت على زيادة معدلات مساهمة السعوديين فى مجموع القوى العاملة وتنويع المهارات ورفع مستواها والاعداد المهنى للملتحقين جزئيا بسوق العمل بشكل خاص . وفى الخطة الثالثة (٨٠ - ١٩٨٥) أشير إلى شغل السعوديين للوظائف الاشرافية والادارية ، وإلى زيادة الانتاجية ومراجعة مناهج التعليم لهذا الغرض ، وفى الخطة الرابعة (٨٥ - ١٩٩٠) أشير إلى سياسة إحلال تعتمد الوسائل التالية :

- الاستمرار فى خفض الاعتماد على الأيدى العاملة غير الوطنية .
- رفع معدلات الانتاجية .
- زيادة حجم استقطاب القطاع الاهلى للايدى العاملة السعودية .
- زيادة درجة توافق مستوى مهارات السعوديين الذين يلتحقون بالقوى العاملة مع احتياجات الاقتصاد الوطنى .

وتتشابه سياسات الاحلال فى باقى دول مجلس التعاون للدول العربية الخليجية .

* أما فى الجماهيرية ذات الوضع المماثل فإن سياسة « التوطين » اعتمدت وسائل مختلفة تتمثل خاصة فى :

- مراجعة توزيع القوى العاملة الوطنية وتوجيهها إلى القطاعات التى اعتبرت منتجة ، وذلك بتغير عميق فى السياسة الاقتصادية والاجتماعية ، وفى هذا الاطار تم تقليص تجارة المفرد والتوسع فى التأميم .

● تحديد قطاعات لا يشغلها إلا المواطنون ، وذلك بصورة حاسمة وفى تاريخ محدد ، وذلك ما بين ٨٣ و ١٩٨٥ وكان من نتيجة ذلك الاستغناء الكثيف عن حجم هام من العمالة العربية ، وبصورة مفاجئة خلقت تعقيدات ما يزال الجهد مبذولا لإزالة آثارها .

غير أن هذه الاجراءات تم تعديلها فى وقت لاحق لتفتح الجماهيرية أبوابها أمام تنقل القوى العاملة العربية دون قيود (قانون رقم ١٠ لعام ١٩٨٩) .

وقد اعتمدت سياسة « التوطين » فى جميع البلدان على القطاع الحكومى ، فى الأساس ، وأمكن بالفعل زيادة التشغيل فى هذا القطاع .

* فالعمانيون إرتفع عددهم فى القطاع الحكومى من ١٦٣٠ عام ١٩٧٠ إلى ٤٣ ألفا عام ١٩٨٧ ، وبالرغم من ذلك فإن نسبة العمانيين فى هذا القطاع قد انخفضت بما يزيد عن ٨٠ ٪ قبل ١٩٧٣ لتستقر فى السنوات الأخيرة عند ٦٠ ٪ ويعود هذا إلى تضخم القطاع الحكومى من ١٧٥٠ عام ١٩٧٠ إلى ٧٢ ألفا عام ١٩٨٧ .

* وفى الإمارات العربية تطور عدد العاملين فى الوزارات من ١٠ آلاف عام ١٩٧٢ إلى ٤٤ ألفا عام ١٩٨٨ ، وكان نصيب المواطنين مرتفعا مقارنة مع نسبة القوى العاملة الوطنية ضمن مجموع القوى العاملة ، فنسبة المواطنين فى القطاع الحكومى تبلغ ٣٦ ٪ عام ١٩٨٨ والنسبة العامة ترتفع إلى ٨٦,٧ ٪ عام ١٩٨٥ .

وبقدر ما يمثل هذا الانجاز أمرا هاما إلا أن فرص الاستمرار فيه مدعوة للتقلص وذلك نتيجة تشبع القطاع الحكومى . وفى السنوات الأخيرة أصبحت زيادة توظيف الوطنيين فى هذا القطاع لا تزيد فى المعدل عن ٥٠٠ فرد فى السنة خلال الفترة ٨٠ - ١٩٨٨ وذلك فى الإمارات .

* وفى عمان حدث توسع فى القطاع الحكومى ولا يزيد هذا المعدل عن ألفين سنويا خلال الفترة ١٩٨٣ - ١٩٨٧ .

وهناك فرص لاحلال الوطنيين محل الوافدين بطبيعة الحال ، ويقود هذا الأمر مباشرة إلى مزيد من الاستغناء عن الوافدين العرب ، ذلك أن القطاع الحكومى أكثر إستخداما للوافدين العرب من القطاع الخاص . وسوف يجعل المنافسة غير متكافئة بين العمالة الوافدة العربية والعمالة الوافدة غير العربية . فالعمالة العربية تضاءلت فرصها فى القطاع الخاص الأكثر توسعا ، وسوف تضيق أيضا فى القطاع الحكومى ، وقد تقود سياسة « التوطين » إلى « احتكار » المواطنين لبعض الأنشطة الاقتصادية ، كما هو الحال فى بعض البلدان بالنسبة لمهنة السائقين ، غير أن المجال الأرحب لتنفيذ سياسة توطين واسعة تتمثل فى القطاع الخاص . ونجاح هذه السياسة يعتمد على إعادة النظر فى شروط العمل والأجور والتوظيف فى هذا القطاع .

وهناك صعوبات جديه أمام نجاح سياسة « التوطين » منها :

- القدرة على رفع الانتاجية وتكثيف الخبرة للمواطنين فى فترة محدودة .
- عزوف المواطنين عن بعض الأعمال .
- ميل المواطنين إلى الاستقرار فى المناطق الحضرية الرئيسية .
- ميل الملتحقين بالتعليم إلى التخصصات القطرية .
- زيادة إقبال المرأة على التعليم خاصة الجامعى منه ، وعدم تكافؤ فرص العمل بين الرجل والمرأة .
- مدى ضوابط الهجرة وطبيعة توجهات هذه الضوابط ومدى فعاليتها .
- مدى الفصل بين حقوق المواطنة وحقوق العمل .
- صعوبة التوفيق المستمر بين الاستخدامات التكنولوجية المتطورة وجهود التدريب والتعليم .
- إمكانية تخطيط القوى العاملة البعيد المدى .
- سياسة الأجور والحوافز .
- إعادة توزيع التكلفة الاجتماعية للعمل بحيث يساهم فيها القطاع الخاص(*).

٦ - الهجرة العائدة :

لم تكد بلدان الإرسال العربية تركن إلى التنقل كوسيلة للتشغيل وتصحيح موازين مدفوعاتها حتى بدأت تجابه مشاكل عودة المنتقلين ، وذلك ابتداء من منتصف الثمانينات ، ولم تكن قد استعدت لذلك . وتم ذلك دون أدنى قدر من التعاون . هذه العودة جاءت نتيجة عوامل أثرت فى الاقتصاد الدولى ، وهى العوامل نفسها التى أثرت أيضا فى بلدان الإرسال العربية ، وبذلك فقد قللت من فرص استعدادها لعودة المتنقلين . وبهذا المنظور كان من الطبيعى أن تترافق عودة المتنقلين العرب بعودة المهاجرين العرب من أوروبا ، وبذلك تتسع الظاهرة وتشمل جميع بلدان الإرسال العربية .

ولم تكن مؤشرات العودة بخافية منذ بداية الثمانينات ، خاصة بعد الجهود الكثيفة التى بذلتها بلدان الإستقبال فى إتمام البنية الأساسية لها ، وتزايد فرص استخدام العمالة الآسيوية فى أسواق عملها .

---

* ينظر لمزيد من التفصيل مثلاً :

١ - وثائق مؤتمر إدارة القوى البشرية العاملة من اجل تطوير قدرات المواطنين فى الوظيفة العامة (أبو ظبى ٥ - ٦/١١/١٩٨٩) .

٢ - مكتب المتابعة لمجلس وزراء العمل والشئون الاجتماعية بالدول العربية الخليجية ، نحو استخدام أمثل للقوى العاملة الوطنية بالدول العربية الخليجية ، (١٩٨٣) .

وقد بذلت جهود بحثية ومسحية لمتابعة ظاهرة العودة فى أكثر من بلد إرسال عربى ، وبفضل ذلك أتيحت صورة تقريبية لحجم الظاهرة وخصائصها .

* ففى مصر[1] أظهرت دراستان ميدانيتان عودة صافية تقدر بـ ١٠٠ ألف سنويا خلال الفترة ٨٥ – ١٩٨٧ . وقد بدأت العمالة الحضرية بالعودة ، ثم تكثفت عودة العمالة الريفية التى تعمل عادة فى قطاعى الزراعة والبناء . وقد حدثت هذه العودة أساسا من العراق (٣٩,٧٪) والسعودية (٣٠,٦٪) .

وتعود أسباب العودة من العراق إلى إجراءات تحديد نسبة الراتب المحولة (مارس / آذار ١٩٨٦) أما السعودية فلانخفاض عائدات النفط (من ١٠١ بليون دولار عام ١٩٨٠ إلى ١٣,٦ بليون دولار فقط عام ١٩٨٦) وكان أمر العودة متوقعا إذ أعلن فى إطار الخطة الرابعة (٨٥ – ١٩٩٠) عن تخفيض عدد الوافدين بـ ٦٠٠ ألف .

وقد عاد إلى مصر بصورة أكثر كثافة ذوى المستويات التعليمية الدنيا من أميين وملمين بالقراءة والكتابة ، فى حين بقيت نسبة متوسطى التعليم وذوى المهارات العليا ثابتة .

* والأردن ذات التأثر الشديد بالتنقل ، فإن المتنقلين والمهاجرين منها يشكلون نسبة ٤٠٪ من اجمالى القوة العاملة الاردنية ، وهى نفس النسبة التى تمثل الفنيين والتقنيين بينها وذلك لارتفاع مستوى تعليمها ، وتزايدت حاجتها بعد ذلك إلى الوفدين باطراد لتصل ١٥٣ ألفا عام ١٩٨٤ وتقل بعد ذلك إلى ١٣٠ ألفا عام ١٩٨٧ .

وقد تأثرت الأردن بالعودة بدرجة كبيرة وذلك للارتفاع النسبى لمعدلات البطالة فيها فى السنوات الأخيرة ٨,٦ ٪ عام ١٩٨٨ وبشكل خاص لانتشار بطالة ذوى المهارات العليا كما سبق أن أشار التقرير إلى ذلك . وقد شكل العائدون ذوى التخصصات الفنية نسبة ٣٦,١٪[2] إضافة إلى ١١,٢ ٪ من الأردنيين ذوى الأعمال الكتابية .
وقد كان العائدون يعملون خاصة فى قطاع الادارة العامة والخدمات الاجتماعية (٤٣,١ ٪) ثم التجارة والبناء (١٨,١ ٪ لكل منهما) .

أما عن حجم العائدين فإن التقديرات تتضارب . وتشير احداها إلى عودة ٣٠ ألفا خلال السنتين ٨٦ ، ١٩٨٧ . وقدرت ارتفاع حجم العودة السنوى إلى ٥٨ ألفا عام ١٩٩٠[3] . ومع ذلك فان خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية الأردنية ١٩٩٠/٨٦

---

(١) قام المجلس القومى للسكان فى مصر بدراسة ميدانية واسعة للظاهرة عام ١٩٨٥ وقام الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء فى مصر بدراسة مماثلة أخرى عام ١٩٨٧ .

(٢) من خلال مسح محدود أجرته دائرة الاحصاءات العامة – دراسة الهجرة الداخلية والعائدة والقوة البشرية (١٩٨٦) نوفمبر / تشرين الثانى ١٩٨٩ .

(٣) اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربى آسيا : أثر عودة العمالة المهاجرة مارس / آذار ١٩٨٦ .

لا تتوقع عودة اضافية خلال الفترة بل دورانا للتنقل بحجم ٢٥ ألفا . وتسعى إلى إحلال أردنيين محل ٥٠ ألف وافد .

* وعرفت الجمهورية العربية اليمنية هذه الظاهرة منذ بداية الثمانينات فى وقت لم تحقق فيه خطة التنمية الثانية ٨٢ / ١٩٨٦ ما استهدفته من خلق ٢٨٤ ألف فرصة عمل جديدة . أما الخطة الثالثة ٨٧ / ١٩٩٢ فتسعى إلى الحد من الاستخدام فى القطاع العام وتخصيصه لتوظيف المتخرجين الجدد من مؤسسات التعليم ، وبذلك تضيق فرص الاستخدام أمام العائدين لتبقى أمامهم فقط فرص القطاع الخاص ، وتشجع الحكومة بحرص شديد العائدين على الاستثمار فى القطاع الصناعى .

* ويعجز سوق العمل فى السودان عن استيعاب العمالة العائدة ، وذلك فى ظل الظروف السائدة حاليا . وتشير دراسة[1] إلى بقاء ٣٩ ٪ من العائدين مدة تتراوح بين عام وعامين قبل الحصول على فرصة عمل ، وإلى تركزهم فى العاصمة المثلثة بالرغم من أن ٦٠ ٪ منهم ولدوا خارج مديرية الخرطوم .

وقد ترافقت هذه العودة للمتنقلين لسوء الحظ مع عودة مماثلة للمهاجرين العرب فى أوروبا . وقد بدأت هذه فى وقت مبكر نتيجة سياسة أوروبية تشجع على العودة وتعم بلدان الاستقبال الأوروبية[2]. وقد عاد نتيجة هذه السياسات من فرنسا فقط خلال الفترة ٧٧ – ١٩٨٨ عدد ١٩٣ ألفا بينهم ٣٦ ٪ من الجزائريين . وكان من بين العائدين خلال الفترة الأخيرة ٨٤ – ١٩٨٨ عدد ٣٥ ألفا ، واغلب هؤلاء من الكهول (٧٠ ٪) يزيد عمرهم عن ٤٠ سنة . وممن أقاموا لفترة طويلة فى أوروبا (٧٣ ٪ تتجاوز إقامتهم ١٦ سنة) وكانوا يعملون بشكل خاص فى صناعة السيارات والبناء (٥١ ٪ جزائريين و ٧٤ ٪ مغاربة) والعمال العاديين (دون مهارة) قلة بينهم (٧,٨ للجزائريين و ٣,٥ ٪ للمغاربة) .

وتكثفت الصورة السابقة للعود ، خلال السنوات الثلاث الأخيرة خاصة للمتنقلين العرب ، ويتوقع أن تكون العودة فى التسعينات أكثر كثافة إذا استمرت سياسات التشغيل الحالية فى بلدان الاستقبال العربية من ناحية ، ولانعكاس الوحدة الأوروبية (١٩٩٣) على فرص عمل المهاجرين العرب .

□ □ □

---

(١) محمد ادهم على ، آثار إنخفاض عائدات النفط على التنمية الاقتصادية والاجتماعية فى السودان (١٩٨٧) .

(٢) محمد الأمين فارس ، ملاحظات حول عودة العمال العرب المهاجرين فى أوروبا (ندوة الهجرة الدولية ، عمان ٤ – ٩/١٢/١٩٨٩) .

وبموضوع العودة يستكمل التقرير الاحاطة العامة الموجزة بوضع التشغيل فى البلدان العربية تمهيدا لاقتراح تصورات إعداد استراتيجية التشغيل ، وللوصول إلى ذلك لابد من التعرض لتجربة إعداد الاستراتيجيات القطاعية العربية .

سادسا

تجربة اعداد
الاستراتيجيات العربية القطاعية



تلمست البلدان العربية الحاجة إلى إعداد استراتيجيات إبتداء من حرب رمضان وتصحيح أسعار النفط (١٩٧٣) ، فعمدت من خلال أجهزة العمل العربى المشترك إلى إعداد العديد من الاستراتيجيات فى مختلف القطاعات . واهتم مؤتمر القمة العربى بهذا الجهد فدرس وأقر استراتيجية العمل الاقتصادى العربى المشترك (قمة عمان ١٩٨٠) . ويهم هذا التقرير التذكير بمراحل إعداد تلك الاستراتيجيات ووسائلها ، وارتباطها بالاستراتيجية المنشودة حول التشغيل وتكامل القوى العاملة العربية .

١ - جهود منظمة العمل العربية :

دعت المنظمة فى وقت مبكر (مارس / آذار ١٩٧٤) لوضع استراتيجية عربية للتنمية ، من خلال تقرير المدير العام للمؤتمر وكان أول تقرير فى سلسلة تقارير المدير العام التى تمثل البند الأول – الجزء الأول من جدول أعمال مؤتمر العمل العربى فى كل عام . وشدد ذلك التقرير المعنون: «الأمل والتحدى» على:

- حاجة الوطن العربى إلى إستراتيجية علمية مدروسة للتنمية .
- من دعامات نجاح التنمية : محو الأمية الذهنية والأبجدية ، والعناية بالتدريب المهنى ، وتحقيق تنمية متوازنة بين الجانبين الاقتصادى والاجتماعى .
- اهمية مساهمة إدارات العمل واشتراك أصحاب الأعمال والعمال فى برامج التنمية .
- ضمان المشاركة الجماهيرية .
- مساهمة المنظمة فى مجال التنمية .

وجاء فى دور المنظمة للمساهمة فى التنمية :

(أ) مساعدة الدول الأعضاء على إعداد خطط تنمية الموارد البشرية ، والقيام بالاستقصاءات والدراسات الخاصة بتخطيط القوى العاملة .

(ب) اقتراح البرامج التى من شأنها زيادة حجم العمالة ، وخلق فرص استخدام جديدة ، وخفض نسبة البطالة الظاهرة والمقنعة .

(جـ) تنسيق الجهود العربية وإعتماد الاجراءات اللازمة لإقامة مستلزمات العون والمساعدة الفنية والمالية لأكثر الدول حاجة طبقا للإستراتيجية المقترحة ، وعلى ضوء برنامج التعاون الفنى الذى أقره مؤتمر العمل العربى فى دورته الثانية (مارس / آذار ١٩٧٣) .

وهذه الأفكار التى مضى عليها ستة عشر عاما ما تزال صالحة فى إطار موضوع الوثيقة ، كما أن خاتمة ذلك التطوير يتأكد الآن معناها وبصورة أشد ، وقد جاء فيها : « أن العالم العربى يمر فى هذه الآونة بمرحلة حاسمة من مراحل تاريخه الطويل ، وهى مرحلة الكفاح من أجل اثبات كيانه ووجوده فى المجتمع الدولى وفى مواجهة التكتلات الدولية .. » إلخ .

وبعد هذا التقرير بعام ، ناقش المؤتمر بندا حول إستراتيجية تنمية القوى العاملة ، وكان نتاج ذلك إقرار فكرة إنشاء مركز عربى لاعداد المدربين الذى استضافته الجماهيرية الليبية .

غير أن وضع استراتيجية لتنمية القوى العاملة العربية لم يتم إلا بعد مضى عشر سنوات لاحقة ، وبعد إقرار استراتيجية العمل الاقتصادى العربى الموحد ، وهى اشمل استراتيجية ، وقد صادق عليها المستوى الأرفع وهو مؤتمر القمة العربى . وسوف يتناول التقرير لاحقا علاقة استراتيجية تنمية القوى العاملة باستراتيجية التشغيل .

٢ - إعداد استراتيجية العمل الاقتصادى العربى المشترك :

توافقت دعوة منظمة العمل العربية مع رغبة عربية عامة لرسم الإطار السياسى والاقتصادى والمالى والتنظيمى المناسب فى العلاقات بين شتى أطراف الأمة العربية[1] وجاءت هذه الحاجة العربية بعد حرب رمضان وتعديل أسعار النفط ، ماسة مخلصة هادفة .

وانتقل جهد الاعداد إلى مرحلة عملية بقرار المجلس الاقتصادى العربى فى ٨ / ١ / ١٩٧٥ ، حيث نص هذا القرار على : إتخاذ الاجراءات اللازمة لاعداد تصور عن استراتيجية العمل الاقتصادى العربى المشترك ، على ضوء البيانات والدراسات التى أعدتها حكومات الدول العربية والمنظمات العربية المتخصصة مع تحديثها واستكمالها . وطلب إعداد هذه الدراسة خلال سنة ، غير ان مشروع الاستراتيجية لم يصبح جاهزا لإقراره إلا فى عام ١٩٨٠ حيث صادق عليه مؤتمر القمة العربى فى عمان (٢٧ / ١١ / ١٩٨٠) .

---

(١) جاء هذا فى خطاب السيد عبد الرحمن العتيقى وزير المالية الكويتى سابقًا ، فى ابريل / نيسان ١٩٧٤ امام محافظى الصندوق العربى للإنماء الاقتصادى العربى الثالث . وجاء فى نفس الخطاب : « أن الأوان منذ امد بعيد لنجعل من التكامل الاقتصادى العربى هدفًا عمليًا واقعيًا ، ولنعيد النظر فى أسس وفلسفة الوحدة الاقتصادية العربية بحيث تقيم حقًا بناءًا إقتصاديًا متماسك الجوانب بعيدًا عن التنافس والازدواج ، قائمًا على التقسيم المناسب للعمل وتوزيع ضروب الانتاج على أساس إحترام المصالح المتبادلة وخدمة الإنماء الشامل المتوازن لمختلف البلاد العربية » .

والأسلوب المتبع فى إعداد استراتيجية العمل الاقتصادى اعتمد الخطوات التالية[1] :

- تشكيل لجنة خبراء وإعداد دراسات .
- عقد مؤتمر قومى لاستراتيجية العمل الاقتصادى العربى (بغداد ٦ - ١٢/١٢/١٩٧٨ .
- تشكيل فريق عمل ثلاثى .
- اجتماع لفريق الخبراء الحكوميين (بغداد ١٩ - ٢٥/١/١٩٨٠) .
- اعتماد المجلس الاقتصادى والاجتماعى العربى لوثيقة الاستراتيجية فى ١١/٢/١٩٨٠ ، وإقرار مؤتمر القمة العربى لها فى ٢٧/١١/١٩٨٠ .

وقد تضمنت هذه الاستراتيجية مضامين سبعة للتنمية كان من بينها :

- توفير فرص العمالة المنتجة ، وخفض البطالة الظاهرة منها والمقنعة .
- تلبية الحاجات الأساسية المتطورة للمواطنين .
- تقليص الفجوة التنموية فيما بين الاقطار العربية .
- تحقيق مشاركة شعبية واسعة فى مسيرة التنمية .

وتضمنت أهدافاً سبعة للاستراتيجية كان من بينها :

* تسريع التنمية الشاملة المتسمة بتحقيق أكبر قدر من الاعتماد القومى على الذات ، والمحقق لأكبر قدر من التناسب بين القطاعات والأقاليم .
* تقليص الفجوة التنموية داخل الوطن العربى .
* التكامل الاقتصادى العربى على درب الوحدة .
* إقامة نظام اقتصادى عربى جديد يتسم بالتكامل المحقق للتنمية الشاملة .

وضمن عشرة أولويات للإستراتيجية جاء كأولوية ثانية بعد تحقيق الأمن العسكرى :

تنمية وتطوير القوى البشرية والقوى العاملة فى الوطن العربى ، وضمان حريتها فى الحركة وفقا لمتطلبات التنمية الاقتصادية فى الاقطار العربية ، والحفاظ على هذه القوى داخل الوطن العربى ، والتوسع فى الاعتماد على العمالة العربية بهدف تقليص الاعتماد على العمالة الأجنبية .

واستراتيجية التشغيل المنشودة لا تعدو أن تكون تجسيدا لهذه الأولوية الثانية المشار إليها . يكمل ذلك ما أشارت إليه الأولية العاشرة من **تخطيط قومى للتنمية** .

غير أن الاستراتيجية « المرجع » لم تتضمن بالقدر الكافى ما يساعد مجال الاستخدام

(١) لمزيد من التفاصيل ينظر د . محمد لبيب شقير ، مرجع سابق ، ص ١٨ وما بعدها .

وذلك ضمن البرامج المشار إليها لتحقيق أولوية تنمية الموارد البشرية .

هذا الجانب تناولته إستراتيجية قطاعية هامة أخرى هى : « استراتيجية تطوير التربية العربية » ، واستراتيجية محو الأمية المنبثقة عنها .

٣ - استراتيجية تطوير التربية العربية :

كان إعداد هذه الاستراتيجية من أولى الجهود العربية الجادة لإعداد تصورات إستراتيجية ، تمثلت بداية الجهد فى تشكيل لجنة لوضع الاستراتيجية منذ عام ١٩٧٢ اثناء انعقاد المؤتمر الرابع لوزراء التربية العرب (ديسمبر / كانون الأول ١٩٧٢ فى صنعاء) . واستمر هذا الجهد مدة طويلة لحين إقرار تقرير لجنة الإستراتيجية فى عام ١٩٧٨ أثناء إنعقاد المؤتمر العام للتربية والثقافة والعلوم بالخرطوم فى دورة غير عادية أولى .

وقد إجتمعت اللجنة المشكلة ١٤ مرة واعتمدت المنهجية التالية فى عملها :

- ◻ الحوار الفكرى مع المسئولين والمختصين فى المنظمات الدولية والعربية ورجال الفكر العرب .
- ◻ الزيارة الميدانية لمؤسسات تعليمية عربية فى مختلف البلدان .
- ◻ إعداد دراسات مختصة فى مواضيع رئيسية .
- ◻ تجميع وإستعراض الوثائق والدراسات .
- ◻ التفرغ لبضعة أشهر والاستعانة بعدد من المساعدين والمختصين .

وعند إقرار المؤتمر لاستراتيجية التربية العربية طالب بوضع استراتيجيات مثيلة لكل من الميدانين الرئيسين الآخرين فى عمل المنظمة وهما : الثقافة والعلوم ، وطالب بضمان انسجام الاستراتيجيات وتكاملها احداها بالاخرتين من ناحية ومع الاستراتيجيات المؤمل وضعها فى القطاعات الأخرى للتنمية الشاملة على المستوى العربى[١] والتعاون مع المنظمات العربية والهيئات الاقليمية فى سبيل وضع استراتيجيات عربية فى القطاعات المختلفة[٢] ووضعت هذه الاستراتيجية فى سفر ضم ٤١٣ صفحة .

---

(١) قرار المؤتمر العام للمنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم الخرطوم م د غ ع ١ /ق ٤٣ جزء ثالثًا فقرة (٧) و (٩) .

(٢) سبق للمنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم (من خلال جهازها العربى لمحو الأمية ان تعاونت مع المركز الدولى للتعليم الوظيفى للكبار فى البلاد العربية بسرس الليان (ج . م . ع) التابع لليونسكو بإعداد إستراتيجية محو الأمية فى البلاد العربية . وقد اقر مؤتمر الاسكندرية الثالث لمحو الأمية الذى عقد بالعراق ١١ - ١٦ / ١٢ / ١٩٧٦ هذه الاستراتيجية وذلك بعد دراستها خلال مؤتمرين وحلقة دراسية .

وجاء من مبادىء هذه الاستراتيجية مبدأ التربية للعمل . وعددت الاستراتيجية دلالات هذا المبدأ الكثير[1] ومنها على سبيل المثال :

● عناية التربية بترسيخ المواقف الإيجابية نحو العمل باعتباره مزية إنسانية عالية وقيمة حضارية رفيعة وإهتمامها بتنظيمه والتعاون فيه وإحترام مواعيده وتحقيق كفاية الانتاجية له ، والاستمتاع البهيج به .

● واقع المجتمع العربى المعاصر وما فيه من البطالة السافرة والمقنعة ، ومن ضعف فى الانتاجية فى سائر المجالات ، ومن نقص ملوحظ فى المهارات الوسطى وفى سائر الكفايات ، ومن نقص فى تقدير العمل وفى تنظيمه وإدارة مؤسساته .

وفى هذا السياق لابد من عودة لتناول جهود منظمة العمل العربية فى إعداد التصورات الإستراتيجية محددين هذا التناول بما يرتبط مباشرة باستراتيجية التشغيل .

٤ - استراتيجية تنمية القوى العاملة العربية :

جاء إعداد هذه الإستراتيجية القطاعية كإستجابة مباشرة لإستراتيجية العمل الاقتصادى العربى المشترك . وقد تم التوصل إلى وثيقة الإستراتيجية المقره بعد جهد كثيف تضمن :

- إعداد دراسات فى مجال الاستراتيجية .
- عقد ندوة موسعة حول إستراتيجية تنمية القوى العاملة العربية فى بغداد ٤ - ٦ / ١٢ / ١٩٨٢ وكانت ندوة ثلاثية موسعة قدمت خلالها ١٨ دراسة وصدرت فى مجلدين .
- عقد ثلاث إجتماعات مصغرة للخبراء وتكوين فريق مصغر للصياغة .
- مناقشة مؤتمر العمل لمشروع الإستراتيجية خلال ثلاث دورات كان آخرها الدورة الثالثة عشرة (بغداد ، مارس / آذار ١٩٨٥) التى أقر فيها هذه الاستراتيجية . وقد كانت النية متجهة لاستكمال هذا الجهد من خلال المتابعة وإجراء الدراسات والوصول إلى استراتيجيات تخص كل ميدان من ميادين عمل المنظمة .

---

(١) المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم - إستراتيجية تطوير التربية العربية . ص . ص ٢٣٣ ، ٢٣٤ - ١٩٧٩ .

وتتضمن وثيقة هذه الاستراتيجية :

□ تحديدا للعوامل المؤثرة فى تنمية القوى العاملة .
□ تعريفا بواقع القوى العاملة .
□ تحديدا لمنطلقات الاستراتيجية .
□ الأهداف العاجلة وطويلة الآجل .
□ ترتيب الأولويات .
□ السياسات والبرامج .
□ المؤسسات والآليات .

وكان من بين الأهداف العاجلة لهذه الاستراتيجية :

- معاجلة مشكلة البطالة السافرة والمقنعة .
- رفع الكفاءة الانتاجية للعامل العربى .
- ترشيد الاستخدام ووقف الهدر فيه ، وتضمن ذلك :

* مواجهة ظاهرة التشغيل الهامشى والبطالة المقنعة .
* اعطاء الأولوية لتنظيم تنقل الأيدى العاملة .
* استيعاب الهجرة العائدة .
* تطوير أجهزة الاستخدام وتوفير المعلومات .
* إعتماد منهج علمى لتخطيط القوى العاملة .

كما تضمنت الأهداف الطويلة الأجل ١٤ هدفاً ، شملتها ثلاثة محاور كان أحدها محور تحقيق الاكتفاء الذاتى من القوى العاملة العربية ، والذى تفرع إلى أربعة أهداف .

كما جاء ضمن أولويات هذه الاستراتيجيات وهى خمسة : ارساء قواعد التقارب والتكامل العربى فى مجال القوى العاملة وذلك بتوظيف التفاوت فى الاقطار لخدمة التكامل ، وتنظيم انتقال عناصر الانتاج خاصة منها إنتقال العمالة العربية .

وما تزال هذه الإستراتيجية صالحة كمنطلق لرسم إستراتيجية التشغيل العربية .

بجانب ذلك ، هناك تقرير المدير العام للمؤتمر فى دورته العاشرة (بغداد ، مارس / آذار ١٩٨٢) وكان بعنوان : (**نحو سياسة رشيدة للاستخدام فى الوطن العربى**) . وقد تضمن هذا التقرير بنية برنامج عربى للاستخدام يعتمد على خمسة أنشطة رئيسية ، كما حدد دورا لمنظمة العمل العربية يعتمد على ثلاثة محاور منها : إصدار أداة قانونية عربية (اتفاقية وتوصية) بشأن سياسة الاستخدام ، ومحور صياغة وتنفيذ برنامج

عربى للاستخدام ، ومحور ثالث للتعاون الفنى .

□ □ □

وسوف تظهر ملامح هذا التقرير ومناقشات المؤتمر له فى الفقرة التالية ، من خلال تناول تصورات محاور إستراتيجية التشغيل والاعداد لها .

سابعا

تصورات لاعداد الاستراتيجية العربية للتشغيل



يشتمل الوطن العربى على عناصر الرخاء والنماء الكافية . غير أن النظرة المجزأة تعرض الوطن العربى لمخاطر محققة عميقة التأثير بعيدة الأثر . وليس هذا مجرد تخوف وتحسس ولكنه نتيجة دراسة استشرافية [١] قامت بها جهات عربية ودامت عدة سنوات ، وتناولت مختلف المعطيات الاقتصادية والاجتماعية للبلدان العربية ، ومثل ذلك كما هائلا من البيانات . وكان من مخرجاتها أوضاع التشغيل فى الوطن العربى ضمن ثلاثة فروض :

- استمرار الوضع الحالى القطرى المجزأ .
- التعاون ضمن مجموعات اقليمية .
- التعاون الشامل ضمن إطار وحدوى عربى .

وكانت نتائج الفرضية الأولى « كارثية » فى مختلف المجالات ، خاصة فى مجال التشغيل . وبقطع النظر عن ذلك الجهد فان العناصر المستمدة من هذه الوثيقة حول الوضع الحالى للتشغيل تشير إلى وضع غريب . ففى الوقت الذى يوجد فيه ما يزيد عن خمسة ملايين عامل عربى عاطل عن العمل من بينهم نسبة عالية من ذوى التخصص والمهارة ، نجد بالمقابل وجود ما يقارب من أربعة ملايين اجنبى فى البلدان العربية[٢] لغرض العمل .

وفى الوقت الذى بلغت فيه تحويلات المهاجرين والمتنقلين العرب ما يربو عن سبعة بلايين دولار (١٩٨٤) نجد معدلات البطالة ترتفع .

وفى الوقت الذى تعجز فيه بلدان الحجم السكانى الكبير عن تحقيق حجم استثمار مناسب ، فان البلدان العربية القليلة الموارد تؤدى خدمة دين عام خارجى بلغ عام ١٩٨٧ مقدار ١٠,٤٨٢ بليون دولار[٣] وفى نفس الوقت بلغ حجم الاستثمارات العربية خارج الوطن العربى ٦٧٠ بليون دولار يعود ٣٠ ٪ منها إلى بلدان العجز المالى[٤].

---

(١) نفذت هذه الدراسة الاستشرافيةالموسعة من قبل مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع الصندوق العربى للانماء الاقتصادى والاجتماعى وجامعة الدول العربية وقد ظهرت نتائجها فى عدة مجلدات عام ١٩٨٧ .

(٢) تقديرات بيركس وسنكلير مقدمة إلى ندوة الهجرة الدولية (٤ - ١٩٨٩/١٢/٩) وخاصة بعام ١٩٨٩ . وقد نظمت هذه الندوة منظمة العمل العربية والاسكوا ومنظمة العمل الدولية والجامعة الأردنية .

(٣) التقرير الاقتصادى العربى الموحد ١٩٨٩ ص ٤٣١ .

(٤) أشير إلى هذه الأرقام خلال الندوة السادسة لمديرى غرف التجارة العربية التى نظمها الاتحاد العربى لغرف التجارة والصناعة والزراعة فى البلاد العربية (القاهرة ٨ - ١٩٩٠/١/١٠) .

هذه اللوحة المتناقضة تأخذ صورا عديدة منها : العجز فى توفير الغذاء ، وامتداد الأراضى الصالحة للزراعة ولا تزرع ، ومنها صعوبة التصنيع والتصدير والتجارة البينية العربية التى لا تتجاوز ٨ ٪ من حجم التجارة الكلية .

غير ان صور التعاون العربى التى ظهرت فى ثلاث تجمعات عربية قابلة للاتساع والتعاون فيما بينها تحمل فرصة التجانس للوحة المتنافرة .

والقوة العاملة العربية أحد العناصر الرئيسية التى تهدر بالفرقة ، وتستخدم بصورة مثلى عند التعاون والتقارب ، وفى مجال القوة العاملة تحديدا فإن الاعتماد على الذات هو ما بقى للعالم العربى من ثروة حقيقية .

وهناك صورة أخرى تثير الاستغراب فى وضع القوى العاملة والتشغيل فى البلدان العربية . فبالرغم من حجم مشاكلها وبالرغم من أن بعض البلدان العربية تدعم منظمات الأمم المتحدة بدرجة كبيرة ، إلا ان نصيب البلدان العربية من جهد تلك المنظمات بقى محدوداً .

لقد تحمست البلدان العربية للمؤتمر العالمى للاستخدام (يونيو/حزيران ١٩٧٦) وتابعت نتائجه باهتمام وتابعت الجهود المبذولة فى إطار البرنامج العالمى للاستخدام وهى جهود ما تزال مستمرة ومتطورة . غير ان البلدان العربية استثنيت من ذلك الجهد . فأمريكا اللاتينية وآسيا وأفريقيا جنوب الصحراء لها برامجها للاستخدام ، أما البلدان العربية فبرنامجها الموعود منذ عام ١٩٧٨ لم ير النور بل أهمل نهائيا . وما انجز هو بعض الدراسات القطرية أو القطاعية فى بعض البلدان ومنها السودان ومصر والصومال .

وهناك ضرورة للقيام بجهد عربى مشترك لتطوير الاستخدام وتحقيق تكامل مناسب فى القوى العاملة العربية .

واستراتيجية التشغيل كما جاء فى تقديم هذه الوثيقة ليست جهد أفراد أو جهاز واحد ، بل هى الجهد المشترك لجميع الجهات المعنية بالتشغيل والقوى العاملة فى البلدان العربية . وليست نتيجة اجتهاد معزول بل خلاصة جملة من الابحاث والدراسات ، وهى ليست فى النهاية وثيقة تحفظ ولكنها برنامج عمل قابل للتنفيذ .

والاستراتيجية المنشودة يتطلب إعدادها إمكانيات فعلية للتشاور والدراسة وقد يتطلب اعدادها اتباع الخطوات التالية :

١ - تكملة الجانب المعرفى بالتشغيل وما يرتبط به فى الوطن العربى .

٢ - التشاور الواسع مع المعنيين بالتنمية والتشغيل وعالم العمل فى البلدان العربية .
٣ - تحديد بعض الطموحات العربية فى صورة برامج .
٤ - الدراسة المشتركة لخلفيات عناصر الاستراتيجية فى إطار ندوة ثلاثية موسعة .
٥ - تكوين فريق مصغر لاستخلاص النتائج وصياغتها .

هذا الجهد يتم فى إطار محاور تستمد منها الاستراتيجية مضمونها . ويقترح مكتب العمل العربى المحاور التالية :

١ - واقع التشغيل .
٢ - آفاق التشغيل .
٣ - تقييم سياسات التشغيل الحالية .
٤ - تنظيم التشغيل .
٥ - معلومات القوى العاملة والتشغيل .
٦ - التشغيل وإرتباطه بالهجرة والتنقل .
٧ - التشغيل وتطوير تشريعات العمل .
٨ - التشغيل والاستثمار .
٩ - التشغيل والاستخدام التكنولوجى .
١٠ - التشغيل والانتاجية .
١١ - تصميم عناصر برامج تشغيل عربية .
١٢ - تجربة برامج التشغيل الدولية .
١٣ - آلية متابعة إستراتيجية التشغيل العربية .

اولا - واقع التشغيل :

حاولت هذه الوثيقة تقديم صورة أولية لواقع التشغيل ، غير انه لاعداد استراتيجية عربية للتشغيل تأخذ بنظر الاعتبار تباين أوضاع التشغيل ومظاهرة ، لابد من التعمق فى دراسة الجوانب التالية ضمن غيرها :

(أ) التشغيل الهامشى أو التشغيل فى القطاع غير المنظم :

وقد تبين من دراسة سابقة (مؤتمر العمل العربى / الرباط - مارس / آذار ١٩٨٩) خطورة الوضع فى هذا القطاع . وخطورته على وضع القوى العاملة فى المناطق الحضرية . والإضافة المعرفية المرغوبة هى تلك المعتمدة على المسوح الميدانية .

وقد كان ضمن خطة عمل المؤسسة العربية للتشغيل بعضا فى هذا الجهد المرغوب ، وقد سعت بعض الأجهزة العربية لاجراء مسوح تشمل هذا القطاع .

(ب) تشغيل المرأة :

وقد لوحظ تأثر حجم العرض من القوى العاملة العربية بمدى معدلات مساهمة الاناث فى النشاط . وهذا المفهوم ما يزال عرضة للتنقيح والتعديل . كما ان دور المرأة الاجتماعى والاقتصادى ما يزال بحاجة إلى دراسة خاصة فى ضوء الجهود التى بذلت فى المنطقة العربية ، بما فيها جهود اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربى آسيا (الأسكوا) لوضع استراتيجية لدور المرأة العربية ، وجدوى وجود خيار ثالث لها بين التفرغ للعمل أو التفرغ للبيت وتربية الأبناء .

كما أن تشغيل المرأة فى بعض البلدان الخليجية يأخذ بعدا إستثنائيا ، إذ أن فرص تعليم المرأة تنتشر وتتعمق ليصبح عدد الطالبات أكبر من عدد الطلبة ، ومع ذلك تبقى فرص العمل محدودة للمرأة فى نفس الوقت الذى تشكو فيه هذه البلدان من نقص الموارد البشرية ومن زيادة فى حجم الوافدين .

(جـ) التشغيل فى القطاع الزراعى :

وقد لوحظ من خلال هذه الوثيقة بدء انتشار البطالة السافرة فى الريف العربى ، إضافة إلى البطالة المقنعة أو التشغيل الناقص فيه ، ودراسة اسباب ذلك وعلاقته بالنزوح إلى المدينة والتنقل ونوعية الملكية وفرص التصنيع الزراعى وانتشار الحرف الريفية . وطبيعة العاملين ضمن نطاق الأسرة . والتشغيل الموسمى وعلاقته بالانتاج الزراعى ونوعية المحاصيل ، ومدى إستخدام الميكنة .. كل ذلك يستحق الدراسة لتلمس أفضل السبل لتطوير التشغيل فى هذا القطاع الذى يضم الجزء الأكبر من القوى العاملة العربية .

(د) التشغيل فى القطاع العام والحكومى :

يشار إلى هذا القطاع بأنه بلغ مرحلة التشبع ، وبدأت مراجعة سياسات التشغيل فيه ، كما بدأت بعض الحكومات تجد صعوبة فى الالتزام بتشغيل الخريجين خاصة إذا كانت حريصة على تخفيف البطالة المقنعة ، ومن ناحية أخرى يتحول جزء من القطاع العام إلى الخاص فى عملية « تخصيص » أصبحت شائعة فى البلدان العربية ، ولذلك أثاره البينة على التشغيل ، ويحسن تتبع هذه الآثار خاصة إذا أمكن رصدها من خلال دراسات ميدانية ، وشمول ذلك الأنشطة المختلفة .

(هـ) أنواع البطالة ومعدلاتها :

لوحظ من هذه الوثيقة انتشار أنواع مختلفة من البطالة ، غير ان الدراسة المعمقة لأنواع هذه البطالة والتمييز بين ما هو طارىء وبين ما هو قابل للتفاقم ما يزال محدودا .

واستكمال معرفة معدلات البطالة وتنقيحها فى جميع البلدان العربية أمر حيوى لوضع الاستراتيجية . وهناك جوانب لم تدرس بالقدر الكافى مثل : بطالة العائدين ، وأوضاع البطالة فى لبنان ، وحقيقة تطويرها بين الشعب الفلسطينى تحت الاحتلال ، وظروف التشغيل فى البلدان العربية المستقبلة .

كما أن هناك أوضاعا استثنائية أخرى مثل حالة موريتانيا .

ثانيا - آفاق التشغيل :

أتيح قدر من التصور لمستقبل القوى العاملة ، من خلال اسقاطات القوى العاملة ، غير ان هذه الاسقاطات تحتاج إلى تعديل عندما تكون هناك فرصة لضبط الفرضيات التى بنيت عليها ، وتحسين منهجياتها . إضافة إلى ذلك فهناك عدة جوانب مؤثرة فى مستقبل التشغيل يحسن تناولها بالدراسة .

وفى إطار هذا المحور قد يتم تناول :

(أ) آفاق الطلب على القوى العاملة :

وهو الجانب الأخر لموازنة القوى العاملة ، ويقابل عرض القوى العاملة الذى يمكن تقديره من خلال الاسقاطات الديموغرافية . وهذا الجانب ما يزال عرضة للاجتهاد من حيث المنهجية المتبعة والعناصر المؤثرة فيه . ولابد من المحاولة ولو باستقراء تجربة الطلب الماضية وتلمس التغيرات المحتملة فيه . وسوف يكون هذا الجهد ناقصا بدون التعرف على جوانب أخرى فى الفقرات التالية .

(ب) مستقبل الموارد العربية والتشغيل :

وأهم الموارد العربية المؤثرة فى التشغيل هى المحروقات ، وسوف تكون عوائدها عنصرا فعالا فى تقدير فرص الاستخدام سواء فى بلدان الاستقبال العربية أو فى بلدان الارسال نفسها ، اذ أن حجم هذه العوائد يؤثر فى سوق العمل وفى حجم القوى العاملة ، ويساعد على حرص التوسع فى المشاريع المشتركة . وليست المحروقات هى المورد الوحيد

بل ان نمو الصادرات الصناعية وإنتاج المعادن وتطوير الزراعة من الموارد الهامة الأخرى . وبجانب ذلك تمثل شروط التبادل فى التجارب الدولية وتغير السوق المالية والدولية وتأثير الدين العام الخارجى وخدمه هذا الدين عناصر بالغه التأثير فى ايجاد فرص للتشغيل .

ثالثا : تقييم سياسات التشغيل الحالية :

ويتم التقييم من خلال تناول :

(ا) التشغيل فى خطط التنمية :

وهناك تباين شديد فى موقع التشغيل فى خطط التنمية . واختلاف فى وضوح الأهداف . وبجانب ذلك هناك تدرج فى مدى تحقيق الأهداف من خلال تقييم انجاز تلك الخطط .

(ب) المواءمة بين التعليم والتكوين والتشغيل :

لم تنجح البلدان العربية فى تحقيق المواءمة ، المنشوده ومع ذلك فهناك جهود هامة بذلت من خلال المجالس والهيئات المتخصصة لتطوير التعليم ومناهج التدريب . ويحسن التعرف على موقف المستخدمين من خلال بعض المسوح الميدانية لمعرفة الموقف من صور عدم التلاؤم مع احتياجات العمل . ومن ناحية أخرى يحسن تناول تغير الاستخدامات التكنولوجية ومدى التوافق مع برامج التكوين .

(جـ) برامج التشغيل فى الادارات المحلية :

من البرامج الناجحة فى التشغيل الجهد الذى تقوم به الوحدات الادارية على مستوى المحافظات (الولايات) وما دونها من خلال ايجاد فرص عمل وبرامج تشغيل فى الاشغال العامة والتشجير والزراعة والصناعات التقليدية وتطوير الصناعات الصغيرة والحرفية .

(د) الصناعات الصغيرة والتشغيل :

تبنت بعض البلدان سياسة شاملة فى هذا المجال تهدف إلى تدعيم هذه الصناعات ، خاصة وقد تبين لها قدرتها على إيجاد فرص العمل وتخفيف الفقر وزيادة الاعتماد على الذات واستخدام الخامات المحلية ، والتغلب على معضلة تعقيدات التكنولوجيا الحديثة .

وقد تناولت الجهود المبذولة جانب التمويل والتسويق وترغيب المهاجرين العائدين فى هذا النوع من الصناعات . ومن المفيد التعريف بدور هذه الصناعات فى تطوير التشغيل ، وافراد دور لها فى استراتيجية التشغيل .

رابعا : تنظيم التشغيل :

ويتناول :

(ا) مكاتب التشغيل العربية :

فما مدى انتشار هذه المكاتب لتغطى مواقع طالبى العمل ؟.. وما مدى فعاليتها فى التوفيق بين عروض وطلبات العمل ؟..

وقد لوحظ العجز الفادح لها فى بعض البلدان ، إذ لا تساهم فى عملية التنظيم الا بنسبة ضعيفة (٨ ٪ فى المغرب ، ٤ ٪ فى سوريا) ولكنها فى الوقت نفسه تتجمع لديها بيانات هامة عن الطلبات والعروض ، فبأى طريقة يتم ذلك ؟ .. وما مدى الاستفادة منها عربيا ؟.. وما هى كيفية تطوير هذه المكاتب وتكاملها مع جهود توظيف أخرى تقوم بها إدارات مختلفة فى الدولة ؟.. وما هى امكانية قيام مكاتب تشغيل لتيسير التنقل ؟.. وماهى المنافسة الدولية فى هذا المجال ؟.. وماهى احتياجات التطوير النوعية والكمية ؟..

(ب) إدارة التشغيل :

ما هى آلية عمل هذه الادارات ؟ .. ووسائل عملها ؟ .. ومدى ارتباطها بسوق العمل ؟.. وما مستوى التكوين فيها ؟ .. وفرص تطوير هذا التكوين ؟ .. وعلاقتها بواقع الطلب على العمل ؟.. وما مدى الاستعداد فى استخدام الآلية ، والقدرة على استنباط برامج تشغيل وتنفيذها .. إلخ ؟ .. واحتياجات التطوير النوعية والكمية ؟ .

خامسا : معلومات القوى العاملة والتشغيل :

وللمؤسسة العربية للتشغيل تجربة فى هذا المجال امتدت لعدة سنوات تسمح بالتقييم وتقدير الاحتياجات وتغيير نوعية البرامج ، سواء ما تعلق منها بطبيعة البيانات ، او ببث البيانات والاحصاءات ، أو التعامل معها عربيا ضمن نظام للاتصال . ويدخل فى هذا الاطار وحدات تجميع بيانات القوى العاملة والتشغيل والتطوير المرغوب فيه لها ، ومدى اسهامها فى تطوير متابعة الاستخدام والتخطيط له .

سادسا : التشغيل وارتباطه بالهجرة والتنقل :

وفى إطار هذا المحور يتم تناول المواضيع التالية :

(أ) اثر التنقل على التشغيل ومستويات الأجور :

ويتم فيه تناول وضع المتنقلين من حيث الشغل ومساهمتهم فى تقليص البطالة وربما العكس فى بعض الحالات ، وإرتباط ذلك بسلم الأجور وتوفر المهارات المناسبة .

(ب) برامج التدريب لسد الفاقد فى مهارة المتنقلين .

(جـ) امكانية احلال العمالة العربية محل العمالة الأجنبية :

فرص ذلك ، الانشطة والقطاعات المستهدفة ، المدى الزمنى الممكن ، مشاكل الاحلال من تباين أجور ومهارة وغيرها .

(د) تاثر سوق العمل بالهجرة العائدة :

مدة بطالة العائدين ، الفئات المعرضة للبطالة ، الفئات التى يمكن أن تساهم فى التشغيل .

(هـ) فرص الهجرة العربية إلى بلدان غير تقليدية :

ومن هذه البلدان غير التقليدية البلدان الأفريقية جنوب الصحراء ، اضافة إلى مدى ضيق فرص الهجرة فى البلدان الأوروبية وغيرها ، وآثار الوحدة الأوروبية على الهجرة العربية بقدر من التفصيل .

سابعا - التشغيل وتطوير تشريعات العمل :

والموضوعات التى يقع تناولها قد تكون :

(أ) تطوير التشريعات والتكامل فى مجال القوى العاملة :

ويتم من خلال ذلك تحديد فرص التطوير لتحقيق تكامل فعلى وصور هذا التطوير .

(ب) دراسة تجربة الاتفاقيات الثنائية للهجرة والتنقل :

توافقها وتنافرها مع الاتفاقيات العربية ، ومدى الالتزام بها ، وفعاليتها فى تنظيم التنقل .

(جـ) المعايير الدولية للتشغيل :

وتشمل الدراسة تناول الادوات القانونية المعنية بالتشغيل وتنمية الموارد البشرية والهجرة فى منظمة العمل الدولية .

(د) امكانية وجدوى اعداد ادوات قانونية عربية :

(اتفاقيات وتوصيات) ضمن استراتيجية التشغيل العربية .

ثامنا : الاستثمار والتشغيل :

يتم من خلال ذلك دراسه علاقه الاستثمار بالتشغيل ، وتكاليف إيجاد فرص عمل حسب الصناعات والقطاعات الاقتصادية والمناطق الجغرافية والبلدان العربية . وتقديرات عوائد ذلك الاستثمار . ومن المفضل الاعتماد على دراسات ميدانية فى هذا الخصوص .

كما يتم تناول دور المشاريع العربية المشتركة فى التشغيل من حيث فرص العمل المستحدثة ومستويات المهارة المستخدمة .

تاسعا : التشغيل والتكنولوجيا :

ويتم بهذه الدراسة تحديد انواع الاستخدامات التكنولوجية وعلاقتها بايجاد فرص العمل أو تقليصها ، ونوع المهارات المطلوبة لمسايرة الاحتياجات التكنولوجية .

عاشرا : التشغيل والانتاجية :

وتتم متابعة الانتاجية فى مختلف القطاعات والتأكيد على انتاجية العمل ، والعوامل الحاسمة فى نقص الانتاجية أو زيادتها . والاعتماد فى ذلك على دراسة حالات واستثمار الدراسات المتاحة .

حادى عشر : تعميم عناصر برامج للتشغيل ذات الأولوية :

(أ) برنامج تشغيل الوطنيين فى بلدان الاستقبال العربية . ويحدد هذا البرنامج أفضل السبل والمراحل اللازمة لتحقيق مزيد من « التوطين » .

(ب) برامج نمطيه للتشغيل فى القطاعات كثيفة الاستخدام للعمالة مثل الاشغال العامة والبناء .

(جـ) برامج نمطية لتسهيل اندماج العائدين من الهجرة والتنقل فى عالم الشغل .

(د) برنامج واسع لاحلال العمالة العربية محل العمالة الاجنبية فى بلدان الاستقبال .

ثانى عشر : تجربة برامج التشغيل الدولية :

وفى هذا الاطار تُقيّم وسائل وإنجازات البرنامج العالمى للتشغيل ، وتجارب برامج التشغيل الواسعة الأخرى .

ثالث عشر : آلية متابعة استراتيجية التشغيل العربية :

وتتناول تنظيم تنفيذ الاستراتيجية والبرامج المنبثقة عنها ، وسبل تمويل ذلك ، وكيفية مشاركة الأطراف المعنية وسبل المتابعة والتقييم .

□ □ □

مرفق (١)

قــرار

الدورة الثامنة عشرة لمؤتمر العمل العربى
(القاهرة ، مارس/ آذار ١٩٩٠)

بشأن موضوع التقرير: (نحو استراتيجية عربية للتشغيل)
القرار رقم (٨٠٨) :

بشأن استراتيجية التشغيل والتكامل فى مجال القوى العاملة فى الوطن العربى :

قرر المؤتمر :

– الموافقة على تقرير لجنة استراتيجية التشغيل والتكامل فى مجال القوى العاملة فى الوطن العربى .

□ □ □

مرفق (٢)

تقريـر

لجنة استراتيجية التشغيل والتكامل في مجال القوى العاملة في الوطن العربي

شكل مؤتمر العمل العربي لجنة من بين أعضائه لدراسة البند الحادي عشر من جدول أعماله حول استراتيجية التشغيل والتكامل في مجال القوى العاملة في الوطن العربي .

وقد عقدت اللجنة أربع جلسات عمل تدارست خلالها الوثيقة ، وتوصلت إلى التوصيات التالية التي وافق عليها المؤتمر :

وثيقة المكتب ومحاور النقاش :

اعتمدت اللجنة في دراستها للموضوع على وثيقة المكتب حول استراتيجية التشغيل ، واجمع أعضاؤها على تقديمها بصورة متكاملة لأوضاع التشغيل في الوطن العربي وتقديمها للعناصر الكفيلة بتحديد برنامج اعداد الاستراتيجية المنشوده ، وذلك مع ملاحظاتها التي ضمنتها هذا التقرير ، والمستمدة من التجارب القطرية والمعتمدة على المواثيق العربية المقره .

وقد تركز النقاش حول المواضيع التالية :

١ - ضرورة ومغزى استراتيجية التشغيل العربية وتكامل القوى العاملة فى الوطن العربى .

٢ - محتوى وعناصر الاستراتيجية المنشوده .

٣ - مقترحات بخطوات إعداد الاستراتيجية وتنفيذها .

ملاحظات اللجنة حول وضع التشغيل فى البلدان العربية :

فى هذا الاطار أثيرت الملاحظات التالية :

١ - ان قضايا التشغيل تمثل أهم التحديات الاجتماعية فى الوطن العربى ، ويخشى من تفاقمها خلال التسعينات ، وذلك لنمط مشاريع التنمية السائدة ، وامكانيات الاستثمار المتاحة ، وللوضع الديموغرافى البالغ التأثير والحراج . وفى هذا الاطار تؤكد اللجنة على ضعف فرص مواجهة تلك التحديات فى إطار جهود قطرية مجزاه ومعزوله .

٢ - ان خطورة مشاكل التشغيل وترابطها مع مجالات اجتماعية واقتصادية عدة ، وتبادلها التأثير مع الكثير من هذه المجالات تقتضى الاسهام الواسع لجميع المعنيين فى إعداد الاستراتيجية المنشودة ، وخاصة المنظمات العربية والاقليمية والدولية ذات العلاقة .

٣ - ان ملامح وقضايا التشغيل والبطالة تتباين بوضوح فيما بين البلدان العربية ، الأمر الذى يتطلب تبعا لذلك تنوعا فى الحلول ومرونة فى الخطط المناسبة لها . هذا مع التأكيد على وجود سمات مشتركة ومجال رحب للتعاون العربى فى مجال القوى العاملة تحقيقا لتكاملها .

٤ - ان الاستراتيجية المنشوده مطالبة بمعالجة سياسات التشغيل فى مختلف القطاعات الاقتصادية ومجموعات الأنشطة المختلفة ، خاصة منها القطاع الزراعى والقطاع غير المنظم .

٥ - ترى اللجنة ، إضافة وتدعيما لبعض محاور الاستراتيجية المشار إليها فى الوثيقة ، ضرورة الاهتمام بعلاقة الأجور بالتشغيل ، وبتأثير المتغيرات الدولية على وضع التشغيل فى الوطن العربى ، وبوضع تشغيل القوى العاملة العربية المهاجرة فى أوروبا وغيرها وآفاقه ، وبالتعمق فى تناول علاقة التشغيل بالتعليم والتكوين (التدريب) من ناحية ، وفى علاقته بالاستثمار ونمط الانتاج من ناحية ثانية .

٦ - ان أبرز سمات التعاون والتكامل العربى فى مجال القوى العاملة تتمثل فى تجربة تنقلها التى اصبحت عنصرا رئيسيا فى اقتصاديات بعض البلدان العربية ، وأهم المجالات لايجاد فرص العمل لا بنائها واحدى الوسائل العملية لتمتين وشائج الأخوة العربية . وهذه الفرصة المثالية مهددة بالوفادة الأجنبية . وترى اللجنة ضرورة العناية القصوى بتنفيذ ما جاء فى ميثاق العمل الاقتصادى العربى المقر من قبل قمة عمان (عام ١٩٨٠) والخاص باحلال العمالة العربية محل العمالة الأجنبية الوافده بصورة تدريجية .

سمات الاستراتيجية :

على ضوء المعطيات السابقة رأت اللجنة أن تتصف الاستراتيجية المنشوده بجملة من السمات من بينها ما يلى :

١ - ان تتسم بدرجة عاليه من المرونة والواقعية لكى تكون اداة عربية فعالة قابلة للتنفيذ .
٢ - ان تستند إلى بيانات ومعلومات موثقة وممحصة حول أوضاع التشغيل ، وأن تعتمد على مبدأ التشاور الواسع بين المعنيين بالتشغيل فى البلدان العربية .
٣ - أن ترتكز على جهد قطرى يتضمن المسوح والدراسات وتقييم سياسات التشغيل ، وأن يتكامل هذا الجهد مع أنشطة منظمة العمل العربية المنتظره فى المجال ذاته .
٤ - ان تحاول الاستراتيجية ترجمة المواثيق العربية المقرة حول التشغيل والتعاون العربى فى مجال القوى العاملة بصورة مخططة تضمن التدرج والواقعية .

اقتراحات رئيسية :

وفى ضوء استعراض اللجنة للجهود القطرية ، مع الأخذ فى الاعتبار قصور الجهود الدولية الموجهة للبلدان العربية فى مجال التشغيل ، والوضع الخطير للتشغيل فى البلدان العربية ، وإلى ضرورة الجهود الكثيفة القطرية والعربية للتخفيف من مشاكل التشغيل ومظاهره الحادة ، وضرورة استمرار هذه الجهود وترابطها وتكاملها على المستويين القطرى والعربى ، فإن اللجنة ترفع إلى المؤتمر الموقر مقترحاتها التالية :

□ أولا :

اعتبار عقد التسعينات عقدا عربيا للتشغيل تتكامل خلاله الجهود القطرية والعربية وتهدف هذه الجهود إلى :

١ - معالجة مشاكل التشغيل الحادة فى إطار قطرى وعربى .
٢ - اعداد استراتيجية التشغيل العربية المنشوده ضمن النتائج المبكرة لعقد التشغيل العربى .
٣ - إعداد البرامج الكفيلة لاستجابه التشغيل لاحتياجات التنمية بصورة متكاملة ومتوازنة .
٤ - تحقيق الطموحات العربية المقره فى مجال تكامل القوى العاملة العربية بصورة متدرجة ومخططة .

□ ثانيا :

(أ) تشكيل لجان قطريه استشاريه للتشغيل تشرف عليها وزارات العمل فى البلدان العربية ، ويمثل فيها أصحاب الأعمال والعمال بصورة مستمرة ، وتشارك فيها الأطراف الآخرى المعنية بتنمية القوى العاملة والتشغيل فى كل قطر بالتعاون مع منظمة العمل العربية ، ويكون من مهام هذه اللجان :

١ - استكمال الجانب المعرفى للتشغيل من دراسات وبحوث ميدانية ومسوح ، وتقييم لسياسات التشغيل ، وذلك بالتعاون مع الجهات المعنية فى القطر .
٢ - تحديد ملامح مشاكل التشغيل الخاصة بالقطر ، وتحديد السياسات المناسبة لمعالجتها ببعديها القطرى والقومى .
٣ - تحديد البرامج التى يمكن أن تضمن جهدا عربيا مشتركا للتخفيف من مشاكل التشغيل ، وتحقيق استخدام أمثل للقوى العاملة العربية .
٤ - الاسترشاد فى تنفيذ الجهد السابق بوثائق عمل تعدها منظمة العمل العربية ، تتناول التعريفات ومنهجيات المسوح والبحوث الميدانية وأولويات البيانات ومجالات البحث لكى تظهر نتائجها قابلة للمقارنة وشاملة ، بغرض تحقيق تعاون عربى مخطط .

(ب)قيام منظمة العمل العربية بجهد بحثى على المستوى العربى ودور اسناد ودعم للجهود القطرية ، وتوجيه المؤسسات التابعة لها للاسهام فى هذا الجهد بفاعلية وفق منهج مدروس .

□ ثالثا :

تنظيم لقاء عربى علمى خلال عام ١٩٩١ حول استراتيجية التشغيل العربية ، يتم التحضير له بعناية ويعتمد على الانجاز المتحقق من خلال اللجان القطرية للتشغيل بشكل رئيسى ، وتنفيذ برنامج المنظمة فى هذا المجال . وينبثق عن هذا اللقاء فريق عمل لاعداد الاستراتيجية المنشوده .

□ رابعا :

ادراج موضوع متابعة انجازات عقد التشغيل العربى على جدول أعمال مؤتمر العمل العربى فى دوراته المتلاحقة بهدف التقييم والتوجيه والدعم .

□ خامسا :

بذل جهود كثيفة على جميع المستويات للاستفادة من الامكانيات الفنية للمنظمات الدولية فى مجال تشغيل وفرص التمويل العربية والدولية لأنشطة وبرامج عقد التشغيل العربى .

□ سادسا :

التوصية لدى المؤتمر الموقر بتكليف مجلس الادارة لتخصيص الاعتمادات اللازمة لتنفيذ الأنشطة المشار إليها فى هذا التقرير .

■ ■ ■



طبع بمطابع دار المعارف (ج.م.ع.)


منظمة العمل العربية
مكتب العمل العربى